

# Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën

Koen Algoed<sup>1</sup>  
Dirk Heremans<sup>2</sup>  
Theo Peeters<sup>3</sup>

Vives beleidspaper n°1

29 oktober 2008

## 1. INLEIDING

Het Belgische federale bestuur kampt vandaag met tenminste drie verbonden en elkaar versterkende problemen.

Vooreerst is op het federale niveau niet *'goed bestuur'* maar *'bestuurlijk immobilisme'* de regel. Op de meest diverse domeinen zijn de communautaire breuklijnen sterker dan de politiek-ideologische tegenstellingen. In termen van politieke daadkracht botst het federale beleidsniveau dan ook op zijn limieten. Het recente crisismanagement in de financiële sector met ruime inbreng van overheidsmiddelen kan die vaststelling niet ontzenuwen.

Ten tweede kunnen bij gebrek aan budgettaire ruimte de Noord-Zuid tegenstellingen en de verschillen in socio-economische ambities niet langer met financiële smeermiddelen worden overbrugd. De stabiliteitsprogramma's, opgelegd in het kader van de Europese economische en monetaire unie, verplichten tot het voeren van een orthodox budgettair beleid. Ontsporingen uit het verleden om de sociale en communautaire vrede af te kopen, zijn vandaag geen optie meer.

Ten derde gaan de federale overheidsfinanciën nog altijd gebukt onder de erfenis van het verleden, ondanks verdienstelijke inspanningen in de voorbije twee decennia om de begrotingen onder controle te brengen. Maar de afbouw van de overheidsschuld bleef te bescheiden ondanks de eerder gunstige omgevingsfactoren van de voorbije jaren. Maar meer nog dan de erfenis uit het verleden dreigen uitdagingen in de nabije toekomst tot een nieuwe ontsporing van de overheidsfinanciën te leiden. De verplichtingen van vooral de federale overheid met het oog op de toekomstige lasten van de vergrijzing zullen een groeiend beslag leggen op de beperkt beschikbare overheidsmiddelen. Moeilijke keuzes zijn onafwendbaar maar blijkbaar niet evident binnen het bestaande institutionele kader.

---

<sup>1</sup> Vives K.U.Leuven en HUBrussel

<sup>2</sup> CES, K.U.Leuven

<sup>3</sup> CES, K.U.Leuven

In Vlaamse economische middens neemt de ‘sense of urgency’ toe. Zij zijn bekommerd voor de toenemende economische divergentie tussen het Noorden en Zuiden van het land en dringen daarom aan op meer bevoegdheden en een grotere responsabilisering van Gemeenschappen & Gewesten (G&G) om het tij te kunnen keren. Franstalig België van zijn kant percipieert een verdere staatshervorming als de voorbode van een splitsing van België en verschanst zich voor een loopgravenoorlog.

Dat de status-quo op institutioneel vlak blijft aanslepen, is geen optie. De overlevingskansen voor onze welvaart ligt namelijk in een versterking van het economisch draagvlak. Essentieel daarbij is dat de divergerende economische evolutie wordt omgeturnd in een meer convergerende beweging. Meer tewerkstelling via een activering van de bevolking op beroepsactieve leeftijd is de sleutel. Dat veronderstelt een staatshervorming met aangepaste en coherente bevoegdheidspakketten en, bovenal, een aangepast financieringssysteem van de G&G gericht op responsabilisering en arbeidsactivering waarbij ook de federale schatkist beter van wordt. Daarbij is een ‘out of the box’ denken aan de orde. Niet alleen wat morrelen in de marge van het huidige financieringssysteem.

Afdeling 2 schetst de toestand van de federale overheidsfinanciën in het jaar 2007 alsook de gemiste kansen voor een versnelde afbouw van de overheidsschuld in de periode 2000-2007. Afdeling 3 blikt vooruit op de toekomstige budgettaire uitdagingen ten gevolge van de vergrijzing en bespreekt een aantal statische oplossingen. In afdeling 4 wordt betoogd dat vooral Wallonië en de Brussel de sleutel in handen hebben om de meerkosten van de vergrijzing te kunnen financieren, namelijk via hogere werkzaamheidsgraden. Een noodzakelijke voorwaarde hiertoe is een herziening van het huidige financieringsmechanisme van de Gewesten. Het huidige financieringsmechanisme geeft nu onvoldoende prikkels aan de betrokken overheden om die hogere werkzaamheidsgraden te helpen realiseren. Afdeling 5 bespreekt een orthodoxer financieringsmechanisme voor de Gewesten dat een win-win situatie kan inhouden voor alle betrokken overheden. We ronden af met een besluit.

## **2. HET KLUWEN VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN IN BELGIE**

### **2.1. DE FEDERALE OVERHEID ALS FISCAAL DOORGEEFLUIK: ANNO 2007**

Tabel 1 geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de verschillende overheden in ons land anno 2007.

Tabel 1: Inkomsten en uitgaven van diverse overheden in miljoen euro (% BBP)

	<b>Federale overheid</b>	<b>Sociale zekerheid</b>	<b>Gemeenschappen &amp; Gewesten</b>	<b>Lagere overheden</b>
- Fiscale en parafiscale ontvangsten	83762,6 (25,32%)	45642 (13,80%)	7818,5 (2,36%)	7567,2 (2,29%)
- Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten	5174,9 (1,56%)	418,3 (0,13%)	7017,1 (2,12%)	3889,5 (1,18%)
<b>Totale ontvangsten (voor overdrachten)</b>	<b>88937,5 (26,89%)</b>	<b>46060,3 (13,92%)</b>	<b>14835,6 (4,48%)</b>	<b>11456,7 (3,46%)</b>
- Inkomensoverdrachten van fiscale ontvangsten afkomstig van andere overheden	-39436,5 (11,92%)	11230,8 (3,40%)	28079,6 (8,49%)	126,1 (0,04%)
- Overige inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten afkomstig van andere overheden <sup>4</sup>	-13751,1 (4,16%)	7042,5 (2,13%)	4434,4 (1,34%)	10601 (3,2%)
<b>Beschikbare ontvangsten (na overdrachten)</b>	<b>35749,9 (10,81%)</b>	<b>64333,6 (19,45%)</b>	<b>47349,6 (12,54%)</b>	<b>22183,8 (5,70%)</b>
- Lopende uitgaven	77535,8 (23,44%)	62384,8 (18,86%)	41473 (12,54%)	18848,8 (5,70%)
- Kapitaaluitgaven	2581,2 (0,78%)	82,7 (0,03%)	4584,9 (1,39%)	2840,4 (0,86%)
<b>Totaal primaire uitgaven</b>	<b>80117 (24,22%)</b>	<b>62467,5 (18,88%)</b>	<b>46057,9 (13,92%)</b>	<b>21689,2 (6,56%)</b>
<b>(Totaal primaire uitgaven na overdrachten aan andere overheden)</b>	<b>26929,4 (8,14%)</b>	<b>62310,3 18,84%</b>	<b>38629,4 (11,68%)</b>	<b>21535,6 (6,51%)</b>
<b>Rente-uitgaven</b>	<b>12337,6 (3,73%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>351,3 (0,11%)</b>	<b>479,4 (0,14%)</b>
<b>Totale uitgaven</b>	<b>92454,6 (27,95%)</b>	<b>62467,5 (18,88%)</b>	<b>46409,2 (14,03%)</b>	<b>22168,6 (6,70%)</b>

Bron : Belgostat online

In 2007 bedroegen de totale inkomsten van de *federale overheid* 88,938 miljard euro of 26,9% van het BBP. Maar het grootste gedeelte van die inkomsten kon de federale overheid niet vrij besteden. Zo ontving de sociale zekerheid van de federale overheid als alternatieve financiering 11,231 miljard euro (3,4% van het BBP). Onder de vorm van fiscale overdrachten gaf de federale overheid 39,437 miljard euro of 11,9 % van het BBP aan andere overheden. De G&G kregen hiervan 28,08 miljard euro (8,5 % van het BBP). De rentelasten namen 12,338 miljard euro uit het budget (goed voor 3,7 % van het BBP).

<sup>4</sup> Er zijn hier ook overdrachten tussen de verschillende overheden onderling zodat een horizontale sommatie dubbeltellingen zou omvatten.

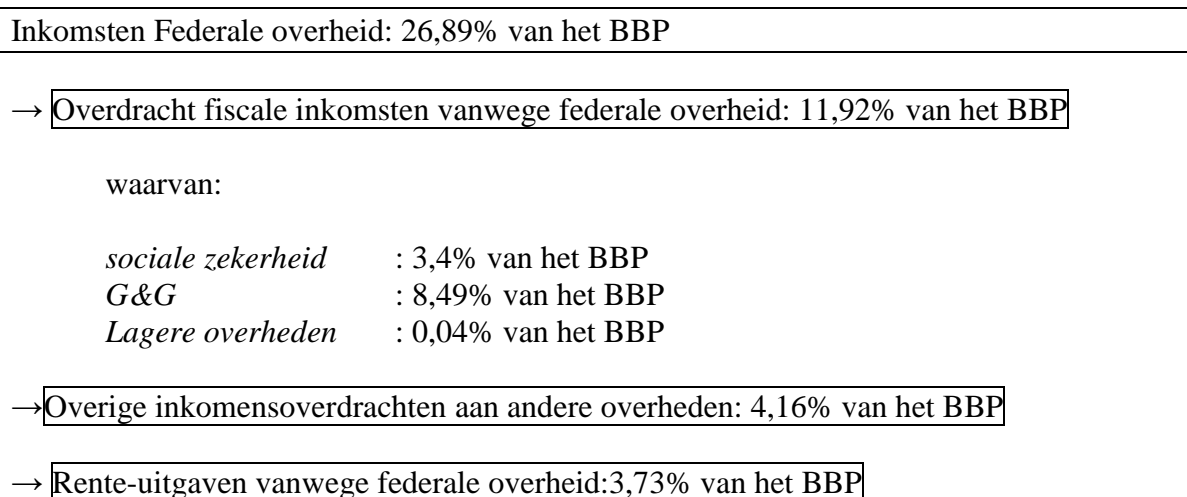
De federale overheid kon aldus van de 88,938 miljard euro 23,412 miljard euro of 7,1% van het BBP zelf vrij besteden aan haar primaire taken. Verschillende staatshervormingen hebben de federale overheid herleid tot een fiscale herverdeler en een schuldagentschap, opgezaald met de last van een enorme historische overheidsschuld.

Veruit het grootste pakket uitgaven vormen de inkomensherverdelende sociale zekerheidsuitgaven. De uitgaven van de *sociale zekerheid* klokten af op 62,468 miljard euro (18,9% van het BBP). De eigen ontvangsten, voornamelijk socialezekerheidsbijdragen, waren goed voor 46,06 miljard euro (13,9% van het BBP). De federale overheid moet hier de laatste jaren meer en meer bijspringen in de vorm van de zogenaamde alternatieve financiering. Die dekt reeds meer dan een vierde van de uitgaven en moet vermijden dat de sociale zekerheid zwaar deficitair zou eindigen.

Overigens holt die toenemende fiscalisering van de sociale zekerheid het draagvlak voor de sociale zekerheid uit en ondermijnt het de interpersoonlijke solidariteit tussen de verzekerden waarop de sociale zekerheid zich traditioneel beroept.

De uitgaven van *Gemeenschappen* en *Gewesten* in 2007 bedroegen 46,058 miljard euro (13,9 % van het BBP). Hiervan werd minder dan een derde, dat wil zeggen 14,836 miljard euro (4,5 % van het BBP), via eigen ontvangsten gefinancierd.

Figuur 1: De federale overheid als fiscale spelverdeler



Figuur 1 illustreert de zogenaamde *financieringskloof* van de diverse overheden in ons land. De federale overheid heeft, met een veel grotere verantwoordelijkheid voor de inkomsten dan voor de uitgaven, voornamelijk een rol als fiscaal doorgeefluik. Het omgekeerde gaat op voor de G&G. Hun eigen inkomsten zijn schromelijk onvoldoende

om hun uitgaven te financieren. Zorgwekkend is ook dat voor de sociale zekerheid die financieringskloof verder toeneemt.

Een aantal argumenten kunnen worden aangehaald om in een federale staat een financieringskloof te rechtvaardigen. Zo kan fiscale decentralisatie leiden tot het ontstaan van negatieve externaliteiten onder de vorm bijvoorbeeld van belastingcompetitie. Die externaliteiten zorgen ervoor dat uitgavenbevoegdheden in sterkere mate in aanmerking komen voor decentralisering dan middelenbevoegdheden. Via transfers (dotaties) vanwege de centrale overheid wordt de financieringskloof dan gedicht.

Anderzijds mag deze financieringskloof ook niet te groot worden. De financieringskloof verbreekt immers de band tussen de overheid die beslist over de uitgaven en de overheid die voor de financiering zorgt. Kiezers kunnen de betrokken overheden dan moeilijker ter verantwoording roepen. In geval van falen van het beleid schuiven de betrokken overheden de verantwoordelijkheid naar mekaar door. Er ontstaat met andere woorden een probleem van rekenschap aan de burger (accountability). Bovendien leidt een te zachte budgetbeperking tot verkeerde incentiefproblemen voor de betrokken overheid, wat zich kan uiten in overmatige uitgaven en spijlucht. Waarom moet men zich immers bekommeren om een efficiënt gebruik van financiële middelen wanneer er een derde betaler is en men kan putten uit de “common pool” van federale middelen. Er ontstaat “fiscale illusie” in hoofde van de regionale kiezer. Die moet immers niet (direct) voor de budgettaire problemen opdraaien in de vorm van hogere regionale belastingen of lagere regionale overheidsuitgaven. Gevolg is dat hij/zij de betrokken overheid niet of onvoldoende gaat disciplineren en sanctioneren. Wanneer het de spuigaten uitloopt en een reddingsoperatie (bail-out) onafwendbaar wordt, kan bij gebrek aan voldoende regionale belastingautonomie alleen de federale kas bijspringen om een debacle te voorkomen. De Lambermontherfinanciering van 2001 die tot doel had de Franse Gemeenschap van de ondergang te redden, is een sprekend voorbeeld van deze “perverse” incentieven waaraan het huidige financieringssysteem lijdt.

De Bijzondere Financieringswet voor G&G in ons land wijkt dan ook sterk af van meer orthodoxe financieringsystemen in andere federale landen. In België beloopt de financieringskloof voor G&G 68 percent<sup>5</sup> en is daarmee twee tot viermaal groter dan in andere federale landen. Overigens kennen ook de lokale overheden in ons land een financieringskloof van maar 48,3 percent. Dat maakt duidelijk dat er voor de decentrale overheden zeer weinig fiscale reponsabilisering in het financieringssysteem is ingebouwd en bijgevolg veel te weinig incentieven bestaan voor een efficiënt gebruik van de financiële middelen.

---

<sup>5</sup> Dat is het aandeel van niet eigen middelen in de eigen uitgaven (cijfers op basis van Tabel 1).

De federale overheid, die haar rol herleid zag worden tot die van fiscaal doorgeefluik en brandweerman, heeft de afgelopen jaren te weinig inspanningen kunnen leveren voor een versnelde afbouw van de overheidsschuld. Die versnelde afbouw is nochtans hoogst noodzakelijk om de nakende vergrijzingskosten op te vangen. Dat schuldig verzuim was vooral kenmerkend voor de periode 2000-2007.

## 2.2. Gemiste kansen voor de overheidsfinanciën in 2000-2007

### 2.2.1 Rentemeevallers van de Federale overheidsfinanciën opgesoupeerd

In de periode 2000-2007 beschikte de federale overheid over aanzienlijke budgettaire marges. De dalende schuldgraad en vooral de dalende rente<sup>6</sup> hebben de renteuitgaven in 2007 teruggebracht tot 12,338 miljard euro (3,7% van het BBP) tegenover 15,635 miljard euro in 2000 (6,2% van het BBP). De budgettaire marge als gevolg van dalende rentelasten bedroeg aldus 2,5 % van het BBP. Indien dit was gereserveerd, dan zou de federale overheid in 2007 over een begrotingssurplus hebben beschikt van ongeveer 1,5 % van het BBP.

Anticiperend op deze budgettaire marges drong de Hoge Raad van Financiën (HRF) nochtans aan om dit decennium groeiende begrotingsoverschotten op te bouwen. Op die manier kon de uitstaande overheidsschuld versneld worden afgebouwd<sup>7</sup>. In de praktijk is er nooit sprake geweest van toenemende begrotingsoverschotten in de federale begroting. Bijgevolg is, zoals blijkt uit Tabel 2, de begroting van de gezamenlijke overheid in de beschouwde periode meer in het rood dan in het zwart gegaan. Dit ondanks de positieve saldi van de G&G in globo. Overigens was dat positief vorderingensaldo van G&G bijna uitsluitend te danken aan de positieve saldi van Vlaanderen.

Tabel 2: Vorderingensaldo van de overheid, periode 2000-2007, in % van het BBP

	Federale overheid	Sociale zekerheid	Gemeenschappen en Gewesten	Lagere overheden	Gezamenlijke overheid
2000	-0,44%	0,53%	0,24%	-0,29%	0,05%
2001	-0,87%	0,69%	0,75%	-0,07%	0,51%
2002	-0,22%	0,51%	-0,14%	-0,18%	-0,04%
2003	0,29% <sup>8</sup>	-0,27%	0,01%	-0,07%	-0,03%
2004	-0,19%	0,05%	0,22%	-0,16%	-0,07%

<sup>6</sup>De impliciete rente op de uitstaande overheidsschuld bedroeg in 2007 4,52% tegenover 6,14% in 2000. Het referentietarief op de 10-jarige OLO bedroeg in 2007 gemiddeld 4,35% tegenover 5,59% in 2000.

<sup>7</sup>Overheidsschuld die kwam te vervallen, zou niet volledig meer moeten worden geherfinancierd. Een positief vorderingensaldo kon immers worden gebruikt om die leningen gedeeltelijk terug te betalen.

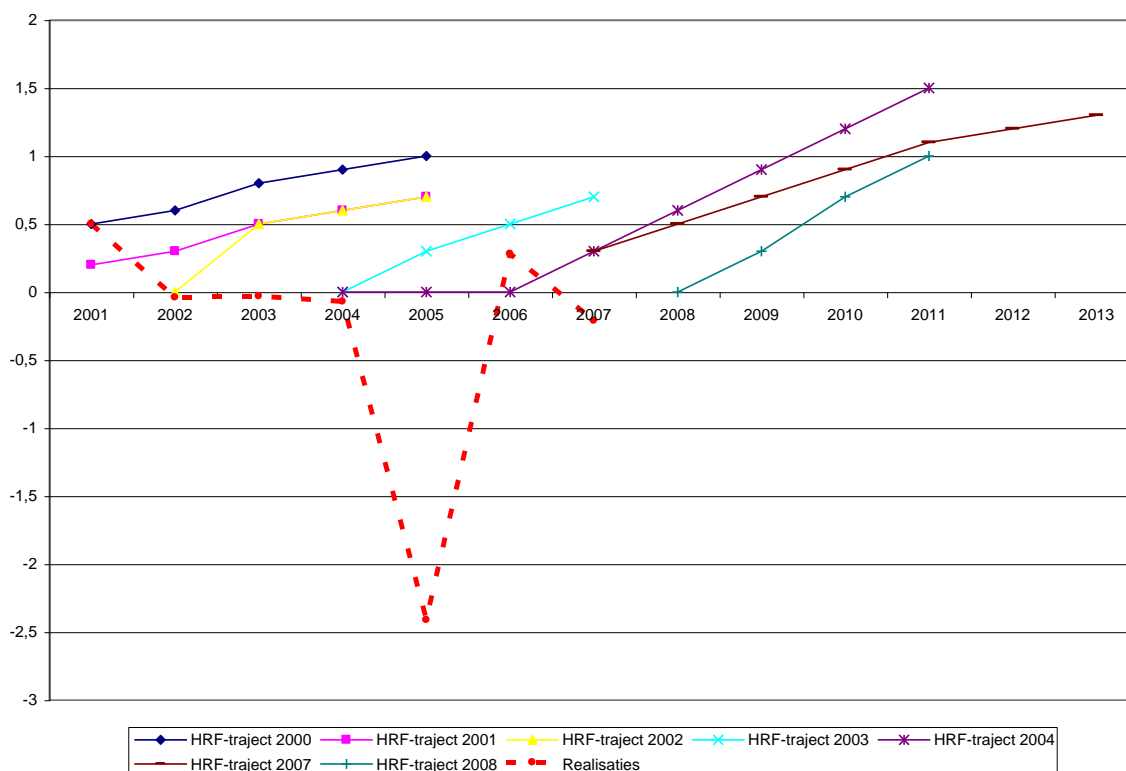
<sup>8</sup> Door de overname van het Belgacom pensioenfonds kon de overheid in 2003 4898,327 miljoen euro aan inkomsten boeken op de begroting van 2003.

2005	-2,55% <sup>9</sup>	-0,01%	0,27%	-0,13%	-2,41%
2006	0,01%	0,31%	0,20%	-0,23%	0,28%
2007	-1,06%	0,56%	0,28%	0,00%	-0,21%

Bron: Belgostat online, eigen berekeningen

Bijgevolg werden de begrotingsobjectieven vooropgezet door de Hoge Raad van Financiën nooit werden gehaald. Ondanks het feit dat deze doelstellingen herhaaldelijk naar beneden werden aangepast, zoals blijkt uit Figuur 2, bleven de gerealiseerde saldi bestendig achterop lopen. Bij wijze van voorbeeld: in 2001 werd door de HRF vooropgezet dat, mits een orthodox begrotingsbeleid, een overschot van 0,7% BBP in 2005 bereikbaar was. In de realiteit was er een tekort in 2005, zoals ook in 2007. Op dit ogenblik stelt de HRF dat er een overschot van 0,7% dient bereikt in 2009<sup>10</sup>. Dit betreft met andere woorden een vertraging van vier jaar, ondanks de gunstige economische omstandigheden van de voorbije jaren.

Figuur 2: Begrotingsobjectieven vorderingensaldo Gezamenlijke Overheid in opeenvolgende jaarverslagen Hoge Raad van Financiën, afdeling financieringsbehoeften (in % BBP)



<sup>9</sup> Eurostat beschouwt de overname van de NMBS-schuld/infrastructuur in 2005 door het Fonds voor Spoorweginfrastructuur als een kapitaaluitgave en bezwaart aldus de uitgaven van de overheid in 2005 met 2,3% van het BBP.

<sup>10</sup> Dat cijfer is nu al surrealistisch te noemen als men weet dat de federale overheid op zoek moet naar 5 miljard euro om een begroting in evenwicht voor de gezamenlijke overheid af te sluiten.

Bron: Hoge Raad van Financiën, afdeling financieringsbehoeften, Ministerie van Financiën

Indien de federale overheid haar rentemeevallers had gereserveerd voor de afbouw van de federale schuld, dan zou de uitstaande federale overheidsschuld in de periode 2000-2008 gedaald zijn met 26 miljard euro. In werkelijkheid is deze echter met 11,5 miljard toegenomen.

Wanneer er desondanks toch sprake is van een afbouw van de schuldgraad is dit hoofdzakelijk te danken aan twee meevallers. Vooreerst is er ten gevolge van de gunstige groei van het BBP in die periode sprake van een “noemereffect” in de verhouding overheidsschuld ten opzichte van het BBP. Verder is de overheidsschuld van G&G effectief gedaald met 5 miljard euro, wat vooral te danken is aan de versnelde schuldafbouw door Vlaanderen.

Tabel 3: Uitstaande overheidsschuld (in miljard euro)

	2000	2007
Geconsolideerde schuld Gezamenlijke Overheid	271,3	280,5
Federale Overheid	252,0	263,5
G&G	17,2	12,1
Andere overheden, Sociale zekerheid en Lagere Besturen (na intersectorale consolidatie)	1,3	4,7

Bron: Belgostat online

**Box: waar had de federale overheidsschuld gestaan met een orthodoxer budgettair beleid?**

De dynamiek van de schuldgraad, dat is de uitstaande overheidsschuld in verhouding tot het BBP, wordt niet alleen bepaald door het primair saldo maar ook door de geërfde schuldgraad uit het verleden, gecorrigeerd voor het verschil tussen de gemiddelde interestvoet op de uitstaande overheidsschuld en de nominale groei van het BBP.

Op basis van die identiteit kan worden gesimuleerd wat de schuldgraad van de federale overheid zou zijn geweest indien de federale overheid een primair saldo van 5,2%<sup>11</sup> over de periode 2000-2007 had aangehouden, of anders gesteld, indien de rentemeevallers zouden zijn geïnvesteerd in de versnelde afbouw van de overheidsschuld en indien de federale begrotingsfinanciën neutraal zouden zijn geweest voor de BBP-groei.

Voor die simulatie gebruiken we de historische reeks van de impliciete rentevoet op de uitstaande overheidsschuld. Die rentevoet moet als een bovengrens worden beschouwd. Onder het scenario van een voldoende hoog primair saldo wordt er minder uitstaande overheidsschuld vernieuwd. Gegeven de lage rentevoeten op lange termijn in de beschouwde periode (in vergelijking met de historische rentevoeten van de te vernieuwen schuld) zou de impliciete rentevoet onder een versnelde schuldafbouw lager uitvallen.

<sup>11</sup> In 2000 bedroeg het primair saldo van de federale overheid 5,78% van het BBP.



Tabel A: Theoretische schuldgraad

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
71,81%	76,98%	82,46%	87,33%	92,89%	95,64%	98,82%	100,77%	105,50%

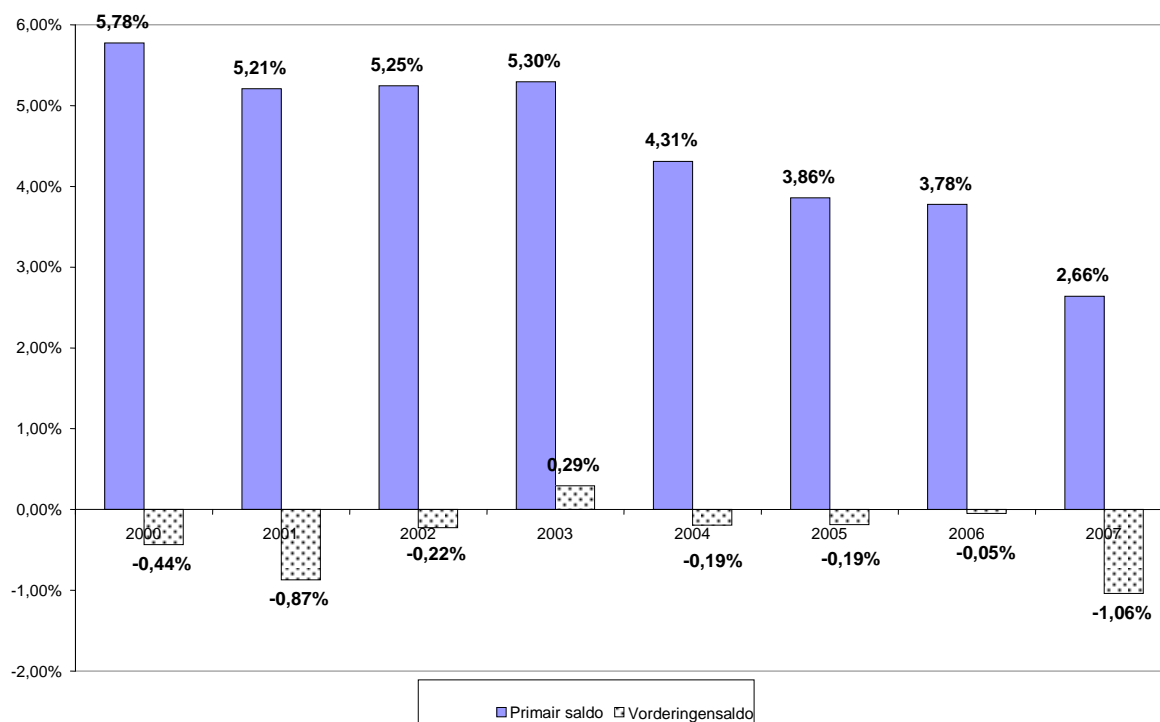
Bron: NBB, eigen berekeningen

Een schuldgraad van 71,81% in 2007 komt neer op een uitstaande schuld voor de federale overheid van 237.555 miljoen euro. Eind 2007 bedroeg de feitelijk uitstaande schuld van de federale overheid 263.539 miljoen euro of een verschil van 25.984 miljoen euro.

## 2.2.2 Ontsporing van federale overheidsfinanciën: hypotheek voor de toekomst

De federale overheid heeft de rentemeevallers ten belope van 2,5% van het BBP niet gebruikt voor de afbouw van de overheidsschuld maar wel ter afbouw van het primair saldo<sup>12</sup>. Figuur 3 spreekt voor zichzelf.

Figuur 3: Evolutie van het primair saldo en vorderingensaldo van de federale overheid (in % van het BBP)



Bron: Belgostat online

<sup>12</sup> Het primair saldo wordt gedefinieerd als het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven, met abstractie van de renteuitgaven.

Bijkomende verklaringen voor de teloorgang van het primair saldo in de periode 2000-2007 kunnen uit de cijfers van Tabel 4a worden afgelezen. Het zou evenwel verkeerd zijn om op grond van die cijfers zomaar te concluderen dat de verslechtering voor twee derden te wijten zou zijn aan een daling van de inkomsten, en slechts voor één derde aan meeruitgaven door de federale overheid. Bij de aanvang van de betreffende periode werd immers de Lambermontstaatshervorming doorgevoerd. Die heeft de boekingen van de inkomsten en uitgaven op een asymmetrische manier beïnvloed.

Tabel 4a: Inkomsten en uitgaven Federale Overheid 2000-2007 (in % van het BBP)

	<b>2000</b>	<b>2007</b>	<b>Wijziging</b>
<b>1. Federale inkomsten</b>	28,93%	26,89%	-2,04%
waarvan			
- directe belastingen	12,74%	11%	-1,74%
- indirecte belastingen	10,61 %	9,8%	-0,81%
- vennootschapbelastingen	3,25%	3,73%	0,48%
- andere (para)fiscale inkomsten	0,69%	0,79%	0,10%
- niet (para)fiscale inkomsten	1,56%	1,63%	-0,07%
<b>2. Totale primaire uitgaven</b>	23,16%	24,22%	1,06%
- Eigen federale uitgaven	8,47%	8,14%	-0,33%
waarvan			
o lopende uitgaven	7,53%	7,36%	-0,17%
o kapitaaluitgaven	0,95%	0,78%	-0,17%
- Inkomensoverdrachten van fiscale ontvangsten aan andere overheden	10,68%	11,92%	1,24%
waarvan			
o Sociale zekerheid (alternatieve financiering)	1,49%	3,39%	1,90%
o Gemeenschappen & Gewesten	9,15%	8,49%	-0,66%
o Lagere overheden	0,04%	0,04%	0%
- Overige inkomensoverdrachten aan andere overheden	4%	4,16%	0,16%
<b>3. Primair saldo</b>	5,78%	2,66%	-3,12%
<b>4. Rentelasten</b>	6,21%	3,73%	-2,48%
<b>5. Vorderingensaldo</b>	-0,44%	-1,06%	-0,62%

Bron: Belgostat online, eigen berekeningen

Langs de inkomstenzijde is de daling niet alleen te wijten aan de verlaging van de federale personenbelasting in 2001, maar vooral aan de overheveling van belastingbevoegdheden naar de Gewesten. De daling van de directe belastingen met 1,74 procentpunt van het BBP wordt immers ook verklaard door het toewijzen (en het afschaffen) van het Kijk & Luistergeld (K&L), de verkeersbelasting, belasting op de inverkeersstelling en het eurovignet aan de Gewesten. De daling van de opbrengst van de indirecte belastingen met 0,81 procentpunt van het BBP is vooral het gevolg van de overdracht van de registratierechten naar de Gewesten.

Aan de uitgavenzijde weerspiegelt de rubriek ‘Inkomensoverdrachten van fiscale ontvangsten aan G&G’ in Tabel 4a de staatshervorming van 2001. De zogenaamde negatieve term<sup>13</sup> heeft als compensatie voor de overheveling van de zogenaamde gewestelijke belastingen de bestaande dotatie (gefinancierd uit de opbrengsten van de personenbelasting) aan de Gewesten verminderd. Vermits de overgehevelde belastingen ongeveer 1,35% van het BBP uitmaakten in 2007, terwijl de negatieve term (exclusief K&L) in 2007 goed was voor 0,97% van het BBP, is deze operatie niet budgettair neutraal geweest voor de federale overheid.

In feite heeft de Lambermontstaatshervorming de financiering van de Gemeenschappen helpen stabiliseren in termen van het BBP. Zoniet waren die overdrachten afgenomen in verhouding tot het BBP (dat was de zogenaamde BTW krimpdotatie gebonden aan de denataliteit), wat een spaarpot voor de federale overheid zou hebben betekend. Die is er nu niet meer. Een en ander is evenwel afhankelijk van de nieuwe demografische ontwikkelingen zoals verder wordt berekend in punt 3.2.2.

Sinds 2002 zijn er ook een aantal nieuwe uitgavenbevoegdheden en de daar bijhorende middelen aan de Gewesten overgedragen. De trekkingsrechten werden uitgebreid. Ten slotte zijn ook de overdrachten verbonden aan het verticale solidariteitsmechanisme, ter compensatie van de fiscaal achterblijvende Gewesten, toegenomen<sup>14</sup>. Bijgevolg zijn de federale overdrachten naar de G&G per saldo toegenomen met ongeveer 0,3 % van het BBP.

Tabel 4b: Financiering sociale zekerheid 2000-2007 (in % van het BBP)

	2007	2000	verschil
Totale ontvangsten	19,45%	18,20%	1,25%

<sup>13</sup> Die negatieve term is het gemiddelde van de opbrengsten van de nieuwe gewestelijke belastingen in de periode 1999-2001 en wordt gekoppeld aan de evolutie van de prijsindex en voor 91% aan de evolutie van het BBP in reële termen.

<sup>14</sup> Sinds 2000 is het verschil (positief of negatief) in solidariteitsbijdragen ten opzichte van de bedragen in 1999 ten laste van de federale overheid. In de overgangperiode 1989-1999 werd de nationale solidariteitstussenkomst door de Gewesten volledig onderling ten laste genomen (de globale toelage uit de personenbelasting werd hiermee ingekort).

Waarvan			
- Directe belastingen	0,36%	0,31%	0,05%
- Indirecte belastingen	0,40%	0,33%	0,06%
- Socialezekerheidsbijdragen	13,04%	13,41%	-0,37%
- Niet-fiscale en niet-parafiscale	0,13%	0,17%	-0,05%
- Alternatieve financiering	3,40%	1,49%	1,90%
- Overige inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten afkomstig van andere overheden <sup>15</sup>	2,13%	2,48%	-0,35%

Hoewel dat vaak in de begrotingsdiscussie wordt veronachtzaamd, ligt de voornaamste verklaring voor de verslechtering van de federale financiën bij de toename van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Die nam toe van 1,5% van het BBP in 2000 tot 3,4% van het BBP in 2007 (zie Tabel 4b). In die periode heeft de overheid in relatieve termen bespaard op de andere inkomensoverdrachten aan de sociale zekerheid. In het totaal zijn in de beschouwde periode de fiscale ontvangsten met 1,66% van het BBP toegenomen. Meer dan de helft van de afbouw van het primair saldo wordt hierdoor verklaard. Het is dan ook vooral de fiscalisering van de sociale zekerheid die de federale begroting onder druk zet. De rol van de federale overheid als fiscaal doorgeefluik breidt zich verder uit. Dat putten uit de ‘common pool’ van de federale overheidsmiddelen leidt tot een gebrek aan responsabilisering met de hoger besproken problemen van inefficiëntie tot gevolg. Niet toevallig speelt hier opnieuw de communautaire dimensie, gegeven de onevenwichten in de sociale zekerheid tussen het Noorden en het Zuiden van het land.

Keerzijde ten slotte is dat de financiële ruimte voor de federale overheid voor de uitoefening van de eigen taken verhoudingsgewijze is afgenomen. De eigen uitgaven van de federale overheid zijn gedaald van 7,53% van het BBP in 2000 naar 7,36% van het BBP in 2007. De kapitaaluitgaven, die de economische groei op lange termijn moeten ondersteunen, zijn over de beschouwde periode gedaald met 0,17 procentpunt van het BBP, tot 0,78% van het BBP. Globaal genomen worden heel wat meer middelen gekanaliseerd naar inkomensondersteunende en inkomenshervedelende uitgaven in de sociale zekerheid.

### 2.2.3 Besluit: Fundamentele Financiële Onevenwichten

Het probleem van de Belgische overheidsfinanciën is niet louter een probleem van dreigende tekorten en hoge overheidsschuld. De kern van het probleem ligt bij de financieringsmechanismen van de diverse overheden. Het ‘derde betaler’ probleem bestaat

<sup>15</sup> Dat omvat de staatstoelage vanwege de federale overheid aan de sociale zekerheid, een toelage die niet gekoppeld is aan de reële economische groei.

erin dat de facturen van de andere entiteiten uiteindelijk worden doorgeschoven naar de federale overheid die vooral fungeert als een fiscaal doorgeefluik. De G&G worden nauwelijks of niet fiscaal geresponsabiliseerd, wat aanleiding geeft tot fiscale illusie, common pool en bailout problemen. De betrokken overheden hebben niet de juiste incentieven voor een efficiënt bestedingsgedrag en de daaruit volgende welvaartscreatie.

Sinds 2000 is de rol van de federale overheid als fiscaal doorgeefluik verder toegenomen. Weliswaar werd door de overheveling van een aantal kleinere belastingen naar de Gewesten de financieringskloof ietwat verkleind. De financieringskloof blijft echter nog buitensporig groot en de fiscale responsabilisering onverantwoord klein. De grootscheepse Lambermontherfinanciering was in dat opzicht een gemiste kans om tot een meer orthodox financieringsmechanisme te komen. Het zijn echter vooral de overdrachten naar de sociale zekerheid die in de periode 2000-2007 meer dan verdubbeld zijn. Dat heeft de sociale zekerheid op ramkoers gezet en dat nog vooraleer de vergrijzingskosten zich effectief laten gevoelen.

Slotsom is dat de rentemeevallers werden uitgegeven, de overheidsschuld niet versneld werd afgebouwd, en dat er geen noemenswaardige reserves werden aangelegd om de vergrijzingsdruk in de nabije toekomst op te vangen.

### **3. DE BEGROTINGSUITDAGING VAN DE VERGRIJZINGSKOSTEN**

#### **3.1 OPLOPENDE VERGRIJZINGSKOSTEN**

In uitvoering van de ‘wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds’ raamt de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), opgericht binnen de Hoge Raad van Financiën, sedert 2002 jaarlijks op basis van demografische, macro-economische en sociaal-maatschappelijke hypothesen over de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing. Doorheen de inmiddels zeven gepubliceerde rapporten blijken de ramingen van de budgettaire kosten van jaar tot jaar een licht stijgende tendens te vertonen. Op zich hoeft dat niet veel te verwonderen. De ramingstechnieken en de basisgegevens worden elk jaar betrouwbaarder. Een tweetal onderliggende factoren spelen hierbij een niet te verwaarlozen rol. In het huidige decennium is er eerder sprake van een verlichting van de zogenaamde vergrijzingskosten. Met name de pensioenen als percentage van het BBP dalen vooralsnog omwille van de stijgende pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen en omwille van de lagere cohortes pensioengerechtigden uit de oorlogsjaren. Vanaf 2011 zijn deze factoren helemaal uitgewerkt en gaan daarentegen de groeiende cohortes van de babyboomjaren op pensioen. Vandaag kunnen we dus nog niet spreken van een druk van

de vergrijzingskosten op de begroting. Vanaf 2012 zal dat evenwel des te meer het geval zijn.

Wat ook niet uit het oog mag verloren worden, is de inkorting van de horizon van de geraamde vergrijzingskosten. Sedert het eerste rapport zijn inmiddels zeven jaren verstreken. Het verslag van de SCvV van 2008 raamt de budgettaire kosten tegen 2030 op 4,3% van het BBP. Dat is niet alleen 1,7 procentpunten van het BBP hoger dan de raming van 2002<sup>16</sup>. Inmiddels zijn ook zeven jaren verloren gegaan om reserves op te bouwen (begrotingsoverschotten te genereren) om het hoofd te bieden aan de toekomstige verplichtingen. Het Zilverfonds dat met dit doel werd opgericht bevat einde 2007 15,5 miljard Euro of 4,7% van het BBP, nauwelijks genoeg om één jaar toekomstige vergrijzingskosten te dekken. Trouwens is eraan toe te voegen dat de beperkte middelen die zich in het Zilverfonds bevinden voornamelijk afkomstig zijn van eenmalige operaties via de overname van pensioenreserves. Zulke overnames hebben uiteraard tot gevolg dat men in de toekomst extra pensioenlasten zal moeten betalen<sup>17</sup>. Van een financiering via begrotingsoverschotten (en dus een afbouw van de uitstaande overheidsschuld) is vooralsnog geen sprake. Nochtans voorziet de aangepaste Zilverfondswet van 20 december 2005 principieel een jaarlijkse storting aan het Fonds ten belope van 0,3 pct van het BBP in 2007, stelselmatig jaarlijks te verhogen met een overschot van 0,2 procentpunt tot en met 2012. Ook in 2008 wordt het (wettelijk voorziene) groeipad voor de structurele financiering van het Zilverfonds niet gehonoreerd. De budgettaire uitdaging wordt dus verder opgeschoven naar de toekomst.

Minstens even zorgwekkend is de vaststelling dat de extra kosten van de vergrijzing vooral het budget van de federale overheid zullen belasten. De vergrijzingskosten (pensioenen, gezondheidszorgen, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en kinderbijslag) vallen immers quasi integraal ten laste van Entiteit I (de federale overheid met in begrip van de sociale zekerheid). Zelfs de pensioenlasten van de ambtenaren van G&G (inclusief onderwijs) worden gedragen door federale begroting. Voeg er nog de lasten van de openbare schuld aan toe en het zal duidelijk zijn dat de budgettaire ruimte van de federale overheid meer dan ooit onder druk zullen komen te staan.

### 3.2 BOTSSEN TEGEN DE GRENZEN VAN DE STAATSORDENING EN FINANCIERINGSWET: EEN STATISCHE OPTIEK

---

<sup>16</sup> In 2002 raamde SCvV de sociale uitkeringen in 2030 op 24,7 % van het BBP tegenover 21,3 % van het BBP in 2010 en 22,2% van het BBP in 2000.

<sup>17</sup> Vermits de financiële reserves worden belegd in op maat gemaakte schatkistcertificaten, de zogenaamde Zilverbonnen, zijn het schuldvorderingen van de federale overheid op zichzelf. De activa van het Zilverfonds zijn dus tegelijkertijd ook passiva voor de federale overheid.

### 3.2.1 Federale opties

Om de meeruitgaven ten gevolge van de vergrijzing te financieren, kan de federale overheid op zoek gaan naar *bijkomende inkomsten*. Maar met een gezamenlijk overheidsbeslag van 49% van het BBP zit hier niet veel rek op. Het zal al een hele prestatie zijn dat inkomstenniveau (en dus de fiscale en parafiscale druk) te stabiliseren, wat trouwens een impliciete assumptie van de SCvV is. Die assumptie houdt onder meer in dat andere dan (para)fiscale ontvangsten zich stabiliseren op een kleine 5% van het BBP.

De inkomsten uit de vennootschapbelasting worden in een globaliserende wereld eerder verwacht te dalen dan te stijgen. Ook zijn er bijdrageverminderingen<sup>18</sup> (ook in de personenbelasting) te verwachten terwijl ook de vergrijzing een neerwaartse druk uitoefent op de inkomsten uit de personenbelasting<sup>19</sup>. Hier tegenover zullen hopelijk wel minder werklozen/meer actieven staan die zorgen voor extra fiscale en parafiscale inkomsten. Een werkgelegenheidsgraad van 68% in 2030 moet er niet alleen voor zorgen dat de verhoopte besparingen in de werkloosheid zich realiseren, maar ook dat de (para)fiscale opbrengsten (als % van het BBP) zich stabiliseren.

Conclusie is dan ook dat de meeruitgaven (4,3% van het BBP in 2030) niet zullen worden gefinancierd door extra inkomsten voor de federale overheid. Als financieringsbron voor die meeruitgaven blijven dan alleen minder overheidsuitgaven over<sup>20</sup>. De vraag die zich dan stelt, is welke *overheidsuitgaven* naar beneden kunnen worden aangepast.

De Federale Overheid kan in principe besparen op volgende vier uitgavenposten: 1) renteuitgaven 2) werkingskosten 3) toelagen aan andere overheden en 4) toelagen aan de sociale zekerheid.

Een eerste kandidaat waarop kan worden bespaard zijn de *renteuitgaven*. In 2007 bedroegen de renteuitgaven van de federale overheid 3,73% van het BBP. De federale overheid was in 2007 verantwoordelijk voor 93,95% van de totale uitstaande overheidsschuld. De schuldgraad, dat is de uitstaande overheidsschuld in verhouding tot het BBP, van de federale overheid (maar ook Entiteit I vermits de federale overheid in 2006 de schulden van sociale zekerheid heeft overgenomen) bedroeg 79,67% in 2007.

Bij een nominale BBP-groei van 4% en een budget in evenwicht vanaf 2008<sup>21</sup> (wat in 2008 een primair saldo van 3,62% van het BBP inhoudt) zou de federale overheid een

---

<sup>18</sup> Hierbij moeten we dan hopen dat die bijdrageverminderingen renderen voor het budget, in de zin dat het prijseffect gecompenseerd wordt door een evenredige of grotere uitbreiding van de belastbare basis. De HRF wil het evenwel zekerder spelen en pleit in haar rapport van september 2007 voor nieuwe inkomstenbronnen om de bijdrageverminderingen te financieren.

<sup>19</sup> Gepensioneerden betalen minder personenbelasting, aanvullende pensioenen hebben een fiscaal gunstiger regime dan de wettelijke pensioenen.

<sup>20</sup> Schuldfinanciering wordt niet overwogen wegens niet wenselijk. Denk aan het scenario van de 80er jaren van de vorige eeuw die toen tot een rentesneeuwbal heeft geleid.

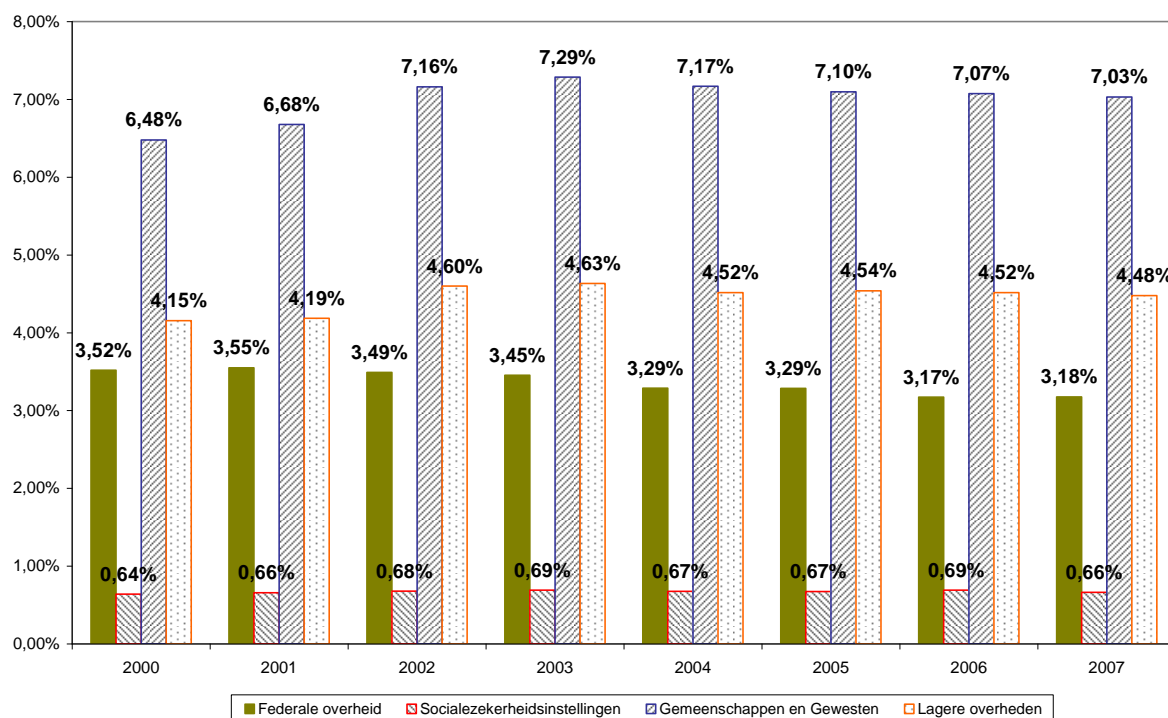
<sup>21</sup> Het IMF verwacht wel een vorderingensaldo van -0,9% van het BBP in 2030.

schuldgraad van 32,3% bereiken in 2030. Met die geprojecteerde schuldgraad in combinatie met de door de NBB verwachte evolutie van de impliciete rentevoet op de uitstaande overheidsschuld zouden de rente-uitgaven in 2030 zorgen voor een beslag van 1,34% van het BBP. Anders uitgedrukt, het primair saldo kan dalen van 3,62% van het BBP in 2008 naar 1,32% van het BBP in 2030. De budgettaire marges als gevolg van dalende rentelasten zouden dan 2,3% van het BBP bedragen. Een financieringstekort van (minimaal) 2% van het BBP blijft nog te dichten.

De tweede mogelijkheid is te besparen op de *werkingskosten* van de federale overheid (gemeten door de uitgaven voor lonen en voor intermediair verbruik). Figuur 4 toont dat in de periode 2000-2007 de federale overheid al wat heeft bespaard op zijn werkingskosten. Ze zijn gedaald met 0,34 procentpunt van het BBP. De werkingskosten van de andere overheden zijn toegenomen. Zo zijn de werkingskosten van de G&G (die onder andere de uitgaven voor onderwijzend personeel omvatten) gestegen met 0,55 procentpunten van het BBP, die van de lagere overheden namen toe met 0,33 procentpunten.

Een aantal studies hebben gewezen op ons inefficiënt overheidsapparaat. In essentie slaat dat op de werkingskosten van ons overheidsapparaat. Die bedragen voor de gezamenlijke overheid iets minder dan 16% van het BBP.

Figuur 4 : Evolutie over tijd werkingskosten diverse overheden (% BBP)





Met werkingskosten die goed zijn voor 3,18% van het BBP, kan ook de federale overheid nog besparen op die uitgavencategorie. Zo is de interne organisatiestructuur nog niet afgestemd op de vorige staatshervormingen. Maar het is duidelijk dat die post niet de melkkoe kan zijn om de meeruitgaven als gevolg van de vergrijzing te financieren.

### 3.2.2 Communautaire opties: G&G

Derde mogelijke besparing vormen de *inkomensoverdrachten van fiscale ontvangsten* aan G&G en de lagere overheden. Het Planbureau raamt dat de toelagen aan de Gemeenschappen & Gewesten met 0,3 procentpunt van het BBP zullen dalen (in de veronderstelling dat de divergentie in fiscale capaciteiten tussen de regio's constant blijft). Ook de Serv raamt de fiscale overdrachten aan de G&G voorzichtigheidshalve op 8,1% van het BBP in 2050 tegenover 8,44% van het BBP in 2006. Hierbij zou het aandeel van Vlaanderen zich stabiliseren op 5% van het BBP. Als de ontgroening zich minder doorzet dan verwacht, zoals de afgelopen jaren het geval was, zou de dotatie aan de Gemeenschappen echter groter uitvallen.

Onze ramingen van de fiscale overdrachten aan de G&G zijn gebaseerd op de meest recente demografische projecties en tonen dat ze eerder voor een opwaartse dan neerwaartse druk op de federale begroting zullen zorgen.

De Gewesten zien hun fiscale overdrachten in termen van het BBP vanwege de federale overheid toenemen van 2,51% van het BBP in 2006 naar 2,72% van het BBP in 2050. Dat kan misschien deels worden gecompenseerd wanneer de trekkingsrechten blijven wat ze zijn. De trekkingsrechten voor werklozen zullen immers terugvallen van 0,15% van het BBP tot 0,07% (0,03%) van het BBP in 2030 (2050).

Tabel 5: Som van dotatie uit personenbelasting, dotatie nieuwe bevoegdheden en negatieve term (inclusief K&L) (in % BBP): Gewesten

2006	2010	2015	2020	2025	2030	2050
2,51%	2,53%	2,56%	2,59%	2,61%	2,64%	2,72%

Bron: Eigen berekeningen

Voor de Gemeenschappen is de fiscale overdracht vanwege de federale overheid een status-quo in termen van het BBP: 5,61% zowel in 2006 als in 2050<sup>22</sup>.

Tabel 6: som van BTW-dotatie, dotatie uit personenbelasting en Kijk&Luistergeld (in % BBP): Gemeenschappen op basis van de demografische projecties van mei 2008

<sup>22</sup> Wanneer we ook de dotatie voor buitenlandse studenten meerekenen, is er een lichte budgettaire winst voor de federale overheid vermits die dotatie evolueert van 0,03% van het BBP in 2006 tot 0,02% (0,01%) van het BBP in 2030 (2050).

2006	2010	2015	2020	2025	2030	2050
5,61%	5,63%	5,70%	5,77%	5,81%	5,78%	5,61%

Bron: Eigen berekeningen

In de tussenliggende periode loopt de factuur voor de federale overheid evenwel op. Dat heeft te maken met de staatshervorming van 2001 alsook met de nieuwe demografische projecties, zoals blijkt uit Tabel 7.

Omdat de BTW-dotatie vroeger alleen gekoppeld was aan de evolutie van de prijsindex en van de evolutie van het aantal min 18-jarigen, sprak men van een zogenaamde krimpdotatie. De bijkomende middelen als gevolg van de Lambermontstaatservorming hebben de krimp in de BTW-dotatie meer dan geneutraliseerd. Zonder bijkomende financiering zou de federale overheid in 2030 een bijkomende budgettaire marge gekend hebben van 0,29% van het BBP in vergelijking met het jaar 2000. Maar zoals blijkt uit Tabel 7 mag ook het effect van de nieuwe demografische projecties niet worden onderschat. Op basis van de oude demografische projecties zou de Lambermonthervorming de krimp in de BTW-dotatie hebben afgeremd, maar er zou nog altijd sprake zijn van een krimpdotatie: 3,36% van het BBP in 2030 tegenover 3,69% van het BBP in 2000. Op basis van de nieuwe demografische projecties zou de BTW-dotatie nu toenemen tot 3,98% van het BBP in 2030.

Tabel 7: BTW-dotatie in % BBP:

a) op basis van de demografische projecties van mei 2008

b) op basis van de demografische projecties van 2000

	2000	2006 <sup>23</sup>	2010	2015	2020	2025	2030	2050
Totaal (a)	3,69%	3,71%	3,75%	3,84%	3,93%	3,99%	3,98%	3,85%
Totaal (b)	3,69%	3,71%	3,43%	3,40%	3,38%	3,37%	3,36%	3,23%
waarvan:								
Basisdotatie (a)	3,69%	3,38%	3,17%	2,97%	2,79%	2,60%	2,38%	1,63%
Basisdotatie (b)	3,69%	3,38%	2,90%	2,63%	2,40%	2,19%	2,01%	1,37%

<sup>23</sup> Voor 2000 en 2006 betreft het de feitelijke waarden.

Bijkomende Lambermontmiddelen (a)	0%	0,33%	0,59%	0,87%	1,14%	1,39%	1,60%	2,22%
Bijkomende Lambermontmiddelen (b)	0%	0,33%	0,54%	0,77%	0,98%	1,18%	1,35%	1,86%

Bron: Eigen berekeningen

### 3.3 BESLUIT

Er zijn onvoldoende budgettaire marges om de meerkosten van de vergrijzing, die quasi uitsluitend ten laste van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) vallen, te kunnen betalen (of een eventuele verdringing van andere overheidsuitgaven te vermijden). Er is in de periode 2000-2007 onvoldoende gespaard door de federale overheid en de financiering van de G&G zal in de toekomst ook niet voor budgettaire marges zorgen. Nog meer dan vroeger moeten de budgettaire marges komen van hogere werkzaamheidsgraden resulterend uit een activering van de bevolking op beroepsactieve leeftijd.

## 4. HERACTIVERING ALS ENIGE UITWEG

### 4.1 Onze problematische arbeidsmarkten

#### 4.1.1 Globaal voor België

De raming van de meerkosten is gebaseerd op een (administratieve) werkloosheidsgraad van 8% vanaf 2030 (voor 2007 wordt die werkloosheidsgraad geraamd op 12,6%<sup>24</sup>). Op basis van de projecties met betrekking tot de bevolking op beroepsactieve leeftijd en de uitstromen uit de arbeidsmarkt, raamt de SCvV de activiteitsgraad op 74,2%<sup>25</sup> in 2030 (en 74,5% in 2050). De werkloosheidsgraad en de activiteitsgraden geven dan de

<sup>24</sup> In 2006 bedroeg die nog 13,9%.

<sup>25</sup> Inclusief oudere werklozen

werkgelegenheidsgraden. Die zijn in het scenario van de SCvV gelijk aan 68,1% in 2030 en 68,6% in 2050.

Uit een vorig verslag van de SCvV is al gebleken dat de betaalbaarheid van de meerkosten van de vergrijzing hoofdzakelijk staat of valt met de evolutie van de werkgelegenheidsgraad. Een hogere werkgelegenheidsgraad van 73% in 2050 vermindert de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,4 % van het BBP. Omgekeerd zou de budgettaire kostprijs van de vergrijzing met 1,5% toenemen indien de werkgelegenheidsgraad een meer bescheiden peil van 65 % zou halen. Het aandeel van de gezonde jaren in de toegenomen levensverwachting<sup>26</sup> en de evolutie van de arbeidsproductiviteit<sup>27</sup> hebben eveneens een invloed op de meerkosten, zij het in mindere mate dan de werkgelegenheid.

#### 4.1.2 De ene arbeidsmarkt is de andere niet

De uitdaging wordt meer mensen aan het werk te krijgen en die ook gemiddeld langer aan het werk te houden. Die bekommernis lag ook aan de basis van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot de arbeidsmarkt in 2010: 70%-norm voor de totale werkzaamheid, 60%-norm voor de vrouwelijke werkzaamheid en 50%-norm voor de ouderenwerkzaamheid. Die doelstellingen zijn niet utopisch. Uit een studie van het steunpunt Werk en Sociale Economie, die de arbeidsmarktprestaties van 91 regio's in de Europese Unie heeft onderzocht (zie samenvattende Tabel 8), blijkt dat reeds in 2005 (op vijf jaar van de deadline van de zogenaamde Lissabondoelstellingen) 8 van de betrokken regio's de drie normen voor de arbeidsmarkt behaalden. Bovendien werden die regio's gekenmerkt door een hoge werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden en door een beperkt tot gemiddeld aandeel werklozen bij de jongeren. Er waren ook 27 regio's die de Lissabondoelstellingen nog niet of niet volledig bereikten, maar die wel goed op weg zijn er volledig aan te voldoen in 2010. Zo komt de globale werkzaamheidsgraad met een gemiddelde waarde van 68,6% er bijna aan de 70%, is die cluster met een aandeel werkende ouderen van 49,8% slechts een zucht verwijderd van het streefdoel van 50% en werd bij de vrouwen de grens van de 60% reeds overschreden. Daarenboven is de jeugdwerkloosheid er met 13,6% relatief beperkt. Die groep van regio's kent een ietwat lagere werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden (56,3%) dan de eerste cluster.

---

<sup>26</sup> Wanneer de levensverwachting bij goede gezondheid, die in het referentiescenario ongewijzigd blijft, met de helft toeneemt, vermindert de budgettaire kostprijs van de vergrijzing tegen het jaar 2050 met 1 % van het BBP.

<sup>27</sup> Een snellere productiviteitstoename (2 % i.p.v. 1,75 %) vermindert de begrotingskosten van de vergrijzing met 1 % van het BBP tegen het jaar 2050 (+0,5 % in 2030). Omgekeerd zou, bij ongewijzigd sociaal beleid, een tragere productiviteitsontwikkeling (1,5 %) de kostprijs van de vergrijzing verhogen met 1 % (0,5 % in 2030).

Maar België heeft evenwel nog een hele weg te gaan willen we de Lissabondoelstellingen (ooit) halen. *Vlaanderen* behoorde samen met alle Oostenrijkse regio's, een pak Franse regio's, twee Italiaanse regio's, Luxemburg en Slovenië tot de derde cluster van regio's. De gemiddelde globale werkzaamheidsgraad in die cluster bedroeg 65,7%. Voor de vrouwen, laaggeschoolden en de jongeren zijn de cijfers er gunstig. Maar van de 55-plussers heeft gemiddeld slechts één op de drie er een baan. *Wallonië* en het *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* behoren, tesamen met zes Poolse regio's, de twee Italiaanse regio's Isola en Sud, de Hongaars regio Alfold Es Eszak en Slowakijke, tot de zesde en laatste cluster, waar de gemiddelde globale werkzaamheidsgraad 52,2% bedraagt. Bij de vrouwen (44,3%), ouderen (29,6%) en laaggeschoolden (37,5%) zakken de werkzaamheidsgraden nog verder weg. De jeugdwerkloosheid bedraagt er gemiddeld 35,4%.

Tabel 8: Overzicht van de clusters (stockvariabelen) (EU-regio's; jaargemiddelde 2005)

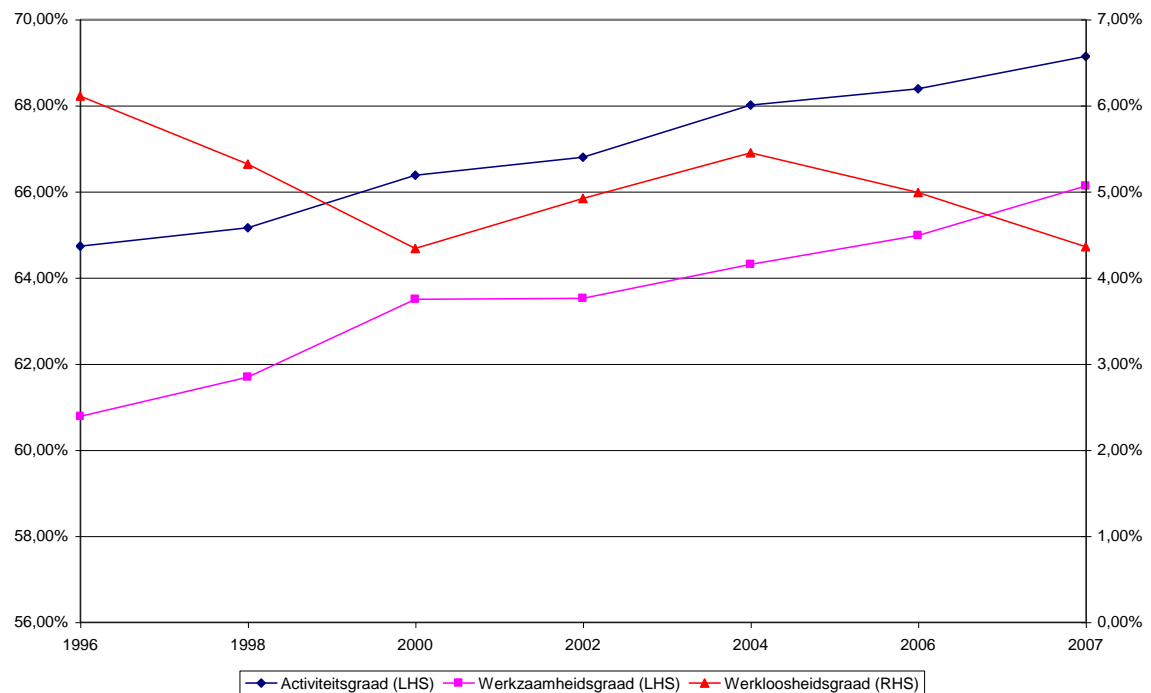
	Aantal regio's	Werkzaamheidsgraad (%) **				Werkloosheidsgraad (%) **
		Totaal (15-64 jaar)	Vrouwen (15-64 jaar)	Ouderen (55-64 jaar)	Laag-geschoolden (25-64 jaar)	Jongeren (15-24 jaar)
EU-27	93	63,3	55,9	42,2	54,6	18,8
Cluster 1	8	74,2	69,4	60,9	65,1	13,8
Cluster 2	27	68,6	62,0	49,8	56,3	13,6
Cluster 3 (incl. Vlaams Gewest)	13	65,7	58,9	33,1	56,7	15,3
Cluster 4	16	61,8	57,3	41,1	44,4	19,0
Cluster 5	17	58,9	47,4	38,9	55,3	22,5
Cluster 6 (incl. Brussels H. Gewest & Waals Gewest)	12	52,2	44,3	29,6	37,5	35,4

\*\*de werkzaamheidsgraad wordt berekend als het aandeel werkenden in de bevolking op beroepsactieve leeftijd; de werkloosheidsgraad wordt berekend als het aandeel ILO-werklozen in de beroepsbevolking.

Bron: Stevens, E., De Winne, S. & Sels, L. 2007. Europa regionaal. Arbeidsmarktprestaties in een comparatief perspectief, Steunpunt WSE rapport 2007.

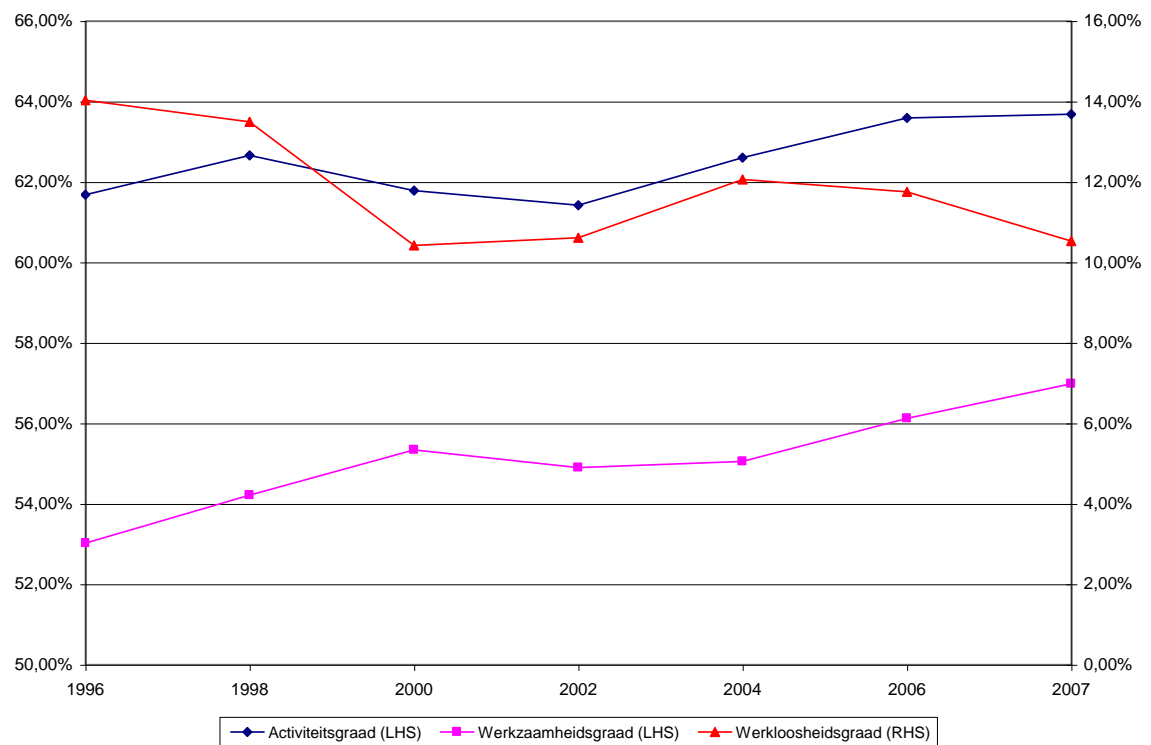
Figuren 5, 6 en 7 bevestigen ook dat vooral de arbeidsmarkten in Wallonië en Brussel de sleutel in handen hebben om de meerkosten van de vergrijzing te betalen. Ze hebben immers veel progressiemarge op hun arbeidsmarkt. En gelet op de sterkere vergrijzing (en inkrimping) van de bevolking op beroepsactieve leeftijd in Vlaanderen, zal de werkzaamheidsgraad in Wallonië en Brussel het sterkst moeten stijgen.

Figuur 5: Arbeidsmarktindicatoren: Vlaanderen



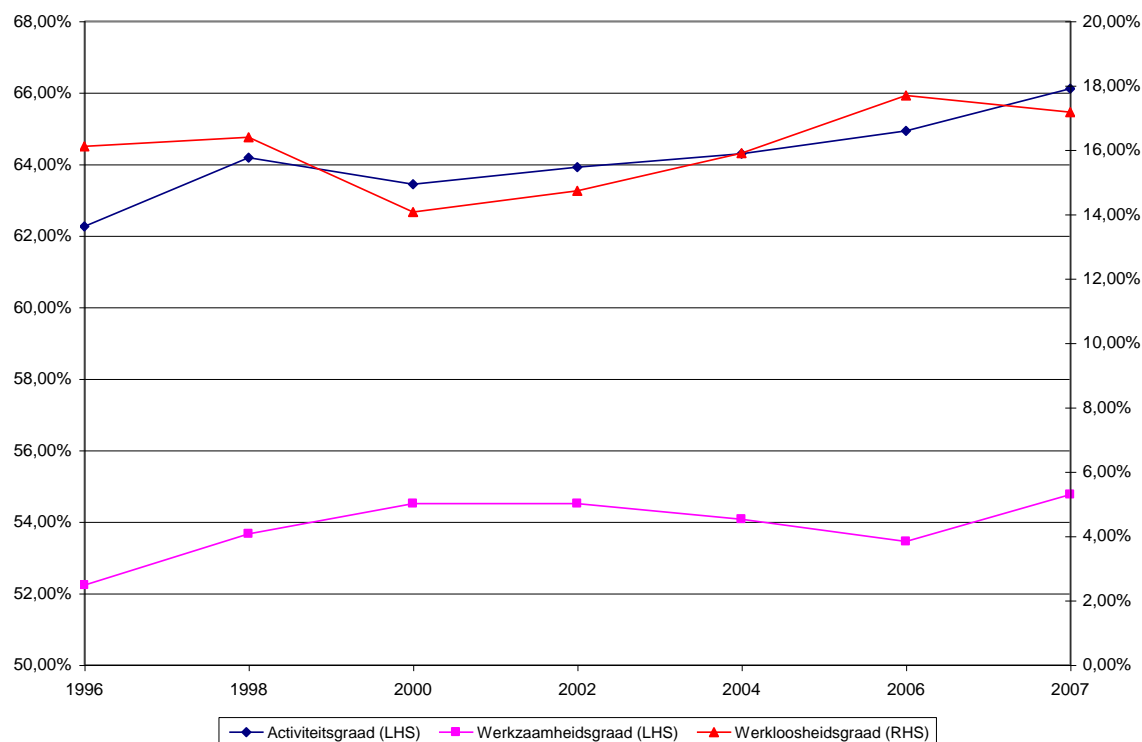
Bron: EAK, Steunpunt Werk en Sociale Economie

Figuur 6: Arbeidsmarktindicatoren: Wallonië



Bron: EAK, Steunpunt Werk en Sociale Economie

Figuur 7: Arbeidsmarktindicatoren: Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Bron: EAK, Steunpunt Werk en Sociale Economie

#### 4.1.3 De toekomst op onze arbeidsmarkten oogt niet goed

Er is de afgelopen jaren weinig progressie gemaakt op de arbeidsmarkten in ons land, in het bijzonder de Brusselse en Waalse arbeidsmarkt. Ook de eerstvolgende jaren wordt weinig progressie verwacht op de Brusselse en Waalse arbeidsmarkt. De projecties van het HERMREG-model zien de jobcreatie voornamelijk in Vlaanderen gebeuren: +194.400 jobs in de periode 2006-2012 tegenover +65.100 in Wallonië en +10800 in Brussel. De werkzaamheidsgraad (aantal werkenden in verhouding tot de bevolking op beroepsactieve leeftijd) in Vlaanderen zou stijgen van 65,7% in 2005 tot 69,3% in 2012. Ook in Wallonië neemt de werkzaamheidsgraad over de beschouwde periode toe, van 57,5% in 2005 naar 59% in 2012, maar dat is door de beperkte veronderstelde stijging van de bevolking op beroepsactieve leeftijd (ongeveer +10.000). Het aantal werklozen zou er toenemen door een combinatie van een sterkere stijging van activiteitsgraad in vergelijking met de twee andere regio's, een stijging van bevolking op beroepsactieve leeftijd, een geringe jobcreatie en een geringe stijging van de nettopendel<sup>28</sup>. Voor Brussel wordt uitgegaan van een stabilisatie van de activiteitsgraad en een geringe stijging van de bevolking op de

<sup>28</sup> De nettopendel meet het verschil tussen de inwoners van het eigen gewest die werken in een ander gewest en de inwoners van andere gewesten die werken in het eigen gewest komen werken. Voor Vlaanderen en Wallonië is de nettopendel positief, voor Brussel negatief.

beroepsactieve leeftijd (wat een cesuur inhoudt in vergelijking met recente observaties). Vooral omwille van de hogere binnenlandse werkgelegenheid in Vlaanderen en de lagere Vlaamse werkloosheid, vermindert de nettostroom van pendelaars naar Brussel (van 303.000 in 2005 naar 288.000 in 2012). Gegeven de geringe verandering in de beroepsbevolking zou de werkzaamheidsgraad stijgen van 54,7% in 2005 tot 57,6% in 2012. Ook het aantal werklozen zou er dalen: -18.700 werklozen in 2012 in vergelijking met het aantal van 2005. Een deel van de Brusselse werklozen wordt dus verondersteld de vrijgekomen Brusselse arbeidsplaatsen (als gevolg van minder pendel naar Brussel) in te vullen. Maar de vraag is hier in welke mate de Brusselaars (of buitenlandse migranten) de vrijgekomen jobs kunnen/zullen innemen. Een arbeidsmarkt werkt immers niet volgens het principe van communicerende vaten.

#### 4.2 Besluit

De financiering van de meerkosten van de vergrijzing moet komen van hogere werkzaamheidsgraden. Maar hogere werkzaamheidsgraden vereisen een grotere mate van fiscale responsabilisering van de Gewestelijke overheden. Dat veronderstelt een staatshervorming met aangepaste en coherente bevoegdheidspakketten en bovenal een aangepast financieringssysteem van de G&G gericht op arbeidsactivering. Ons land heeft nood aan een orthodox federaal financieringssysteem. Meer fiscale verantwoordelijkheid voor de deelgebieden zal de kans verhogen dat die hogere werkgelegenheidsgraden zich effectief realiseren. De G&G krijgen dan een direct budgettair belang in het verhogen van de werkzaamheidsgraden. Meer fiscale autonomie voor de deelgebieden moet aldus de reddingsboei aanreiken voor de financiële uitdaging van Entiteit I (en de interpersoonlijke solidariteit) in een vergrijzende samenleving. Meer fiscale autonomie kan ook de budgettaire middelen van de deelgebieden verhogen en aldus uitmonden in een win-win situatie.

## **5. NAAR EEN WIN-WIN ORTHODOX FEDERAAL FINANCIERINGSSYSTEEM (OFS)**

### 5.1 Een Orthodox federaal FinancieringsSysteem (OFS)

Een betere werking van de arbeidsmarkten in België moet topprioriteit zijn, ook bij een nieuwe staatshervorming. Er circuleren concrete voorstellen om de gewestelijke overheden bevoegd te maken voor de arbeidsmarkt, maar die hebben nog altijd betrekking op het



overhevelen van bijkomende uitgavenbevoegdheden met bijhorende financiering. Behalve dat die voorstellen een hypotheek leggen op de door de SCvV veronderstelde besparingen in de werkloosheid gaan die voorstellen voorbij aan het feit dat de huidige Bijzondere FinancieringsWet (BFW) eerder een rem dan een zegen is voor de creatie van budgettaire marges via een hogere werkgelegenheidsgraad. De dotatiefinanciering, samen met het verticaal solidariteitsmechanisme dat bijkomende dotaties voorziet voor een regio wiens per capita opbrengsten uit de personenbelasting lager liggen dan het nationaal gemiddelde, zorgt nu immers voor een inkomensval voor het Waalse Gewest. Wanneer Wallonië economisch convergeert naar Vlaanderen (en de kloof in de fiscale capaciteit hierdoor verkleint), houdt Wallonië op basis van de BFW minder budgettaire middelen over<sup>29</sup>. De meeropbrengsten als gevolg van betere verticale en horizontale verdeelsleutels wegen voor Wallonië niet op tegen het verlies aan solidariteitsbijdrage. De winnaar zou de federale overheid zijn die meer (para)fiscale inkomsten heeft en ook nog (netto) bespaart op solidariteitsbijdragen. Omgekeerd zal de federale overheid met extra middelen over de brug moeten komen wanneer de fiscale capaciteit per capita tussen Vlaanderen en Wallonië verder zou divergeren.

Hogere werkgelegenheidsgraden hebben meer kans zich te realiseren wanneer de Gewesten worden geprikkeld te investeren in belastbare basissen. Fiscale autonomie is een noodzakelijke, weliswaar geen voldoende, voorwaarde om hogere werkzaamheidsgraden te realiseren.

Financiële verantwoordelijkheid kan concreet worden gerealiseerd door de huidige dotaties deels te vervangen door eigen fiscale opbrengsten. Daarom stellen wij voor de huidige Bijzondere Financieringswet als volgt te wijzigen:

- i. De federale dotaties aan de Gewesten worden omgezet in eigen personenbelasting van de Gewesten. Dat kan eventueel ook worden uitgebreid met een deel van de vennootschapbelasting voor de Gewesten, zoals ook het geval is in andere federale landen. De gewestelijke personenbelasting kan bij voorkeur de vorm aannemen van een procentueel tarief dat men toepast op de federaal bepaalde belastingbasis.
- ii. De federale BTW-dotatie blijft de voornaamste financieringsbron van de Gemeenschappen. Ze wordt echter vastgelegd als een vast percentage van de federale BTW opbrengsten<sup>30</sup>, met andere woorden als een gedeelde belasting. De horizontale verdeling tussen de Gemeenschappen gebeurt zoals vandaag op basis van de

---

<sup>29</sup> Alleen wanneer de Gewestelijke Belastingen een voldoende hoge BBP-elasticiteit vertonen, dan zou de budgettaire return van een uitbreiding van de belastbare basissen voor Wallonië positief zijn.

<sup>30</sup> In 2005 bedroeg de BTW dotatie 38,12% van de ontvangsten indirecte belastingen voor de federale overheid.

- leerplichtige leerlingenaantallen. Op die manier wordt een eerste belangrijke vorm van solidariteit ingebouwd.
- iii. De overige federale dotaties aan de Gemeenschappen worden omgezet in een eigen personenbelasting te heffen door de Gewesten, die ze vervolgens ter beschikking stellen van de respectieve Gemeenschappen. Voor Brussel wordt het deel van de opbrengsten uit de personenbelasting toegewezen aan de Franstalige en de Vlaamse Gemeenschappen op basis van de bestaande 80/20 verdeelsleutel.
  - iv. Een nieuw omkeerbaar en transparant horizontaal vereveningssysteem naar voorbeeld van het Duitse ‘Finanzausgleich’. Elk Gewest ontvangt per capita minstens 95%<sup>31</sup> van de gemiddelde per capita opbrengst van de gewestelijke personenbelasting in België. Het gevolg van dat horizontaal vereveningssysteem is dat rijkere Gewesten middelen afstaan aan de ‘armere’ Gewesten. In tegenstelling tot de huidige BFW wordt in de verrekening van de solidariteit tussen de Gewesten ook rekening gehouden met de middelen uit de personenbelasting die de Gewesten aan de Gemeenschappen storten. De solidariteit wordt aldus uitgebreid.
  - v. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan tevens aanspraak maken op een bijzondere tegemoetkoming voor de lasten van de hoofdstedelijke functie.
  - vi. De bestaande eigen gewestelijke belastingen<sup>32</sup> blijven uiteraard behouden.
  - vii. Bij de opstart van het systeem wordt aan elk Gewest minstens het bedrag aan middelen gegarandeerd waarop het recht heeft onder de huidige BFW.

Tabel 9 geeft weer op welk volume aan personenbelasting dit nieuw financieringssysteem betrekking kan hebben<sup>33</sup>. 14,795 miljard euro aan dotaties wordt vervangen door inkomsten uit eigen personenbelasting en het horizontaal vereveningssysteem. Die 14,795 miljard euro is goed voor 47,7% van de inkomsten uit de personenbelasting. Gewesten en federale overheid worden dus ongeveer in gelijke mate aandeelhouder van de inkomsten uit de personenbelasting (zie Tabel 9). Gelet op de te realiseren werkzaamheidsgraden is dat ook voor de federale overheid een goede zaak. Zo zal de federale overheid niet alleen via de socialezekerheidsbijdragen maar ook via de meeropbrengsten in de personenbelasting een budgettaire return halen van de activering op onze arbeidsmarkten.

---

<sup>31</sup> Op korte termijn zou Wallonië gebaat zijn bij een hoger percentage in tegenstelling tot Vlaanderen (zie verder), de terugverdieneffecten zijn evenwel kleiner naarmate de verevening toeneemt, zeker wanneer het bevolkingsaandeel relatief klein is. De solidariteit wordt betaald door de Gewesten die meer dan 100% per capita opbrengsten hebben.

<sup>32</sup> De 12 belastingen zoals opgesomd in de BFW.

<sup>33</sup> De cijfers zijn gebaseerd op de overheidsrekeningen die echter op een aantal punten kunnen afwijken van de budgettaire gegevens.

De federale overheid blijft verder verantwoordelijk voor het bepalen van de belastbare basis maar moet in ruil via het verlagen van de eigen federale personenbelasting tariefruimte creëren voor de deelgebieden.

Voor Vlaanderen gaat het bijvoorbeeld om 8.836.674 euro op een totaal van 18.773.542 euro aan middelen. Analoog voor de andere G&G wordt de eigen financiële middelenvoorziening daardoor opgetrokken van 30 % tot bijna 70 %.

Tabel 9: Dotaties Gemeenschappen en Gewesten, 2005 (in 1000 €): volgens huidige BFW

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië (Franstalige Gemeenschap)</b>	<b>Brussel</b>	<b>Rijk</b>
1. Gewestelijke belastingen (12)	3.424.053	1.521.816	895.896	5.841.765
2. Federale BTW dotatie aan Gemeenschappen	6.512.815	4.867.593		11.380.408
3. Federale dotaties aan Gemeenschappen andere dan BTW <sup>34</sup>	3.767.751	2.067.310		5.835.061
4. Federale dotaties aan gewesten <sup>35</sup>	5.068.923	2.412.045	555.767	8.036.735
5. Federale Solidariteitsbijdrage uit PB	0	754.199	169.212	923.411
6. Totaal	18.773.542	11.622.963	1.620.875	3.201.7380
7. Totaal exclusief dotatie BTW en Gewestelijke belastingen	8.836.674	5.233.554	724.979	14.795.207
Dotaties exclusief dotatie BTW als % van opbrengsten uit personenbelasting	44,65%	54,97%	46,54%	47,72%
Dotaties exclusief dotatie BTW als % van belastbare basis personenbelasting	11,23%	12,70%	12,41%	11,77%

Bron: Fod Financiën

<sup>34</sup> Het betreft hier de dotatie uit de personenbelasting, de financiering van buitenlandse studenten en de compensatie voor het kijk en luistergeld.

<sup>35</sup> Behalve de dotatie uit de personenbelasting die gecorrigeerd is voor de zogenaamde negatieve term zijn hierin ook de trekkingsrechten voor werklozen vervat.

De fiscale autonomie bestaat erin dat de Gewesten hun belastingtarief kunnen verhogen of verlagen. De fiscale responsabilisering geeft ook de nodige incentieven/prikkels voor een versterking van het economisch draagvlak vermits er voor de Gewesten rechtstreekse terugverdieneffecten zijn van een activeringsbeleid. De bijkomende solidariteit in het voorgestelde financieringssysteem bestaat uit de BTW-middelen voor de Gemeenschappen en de ‘Finanzausgleich’ voor de -Gewest- en Gemeenschapsfinanciering in de personenbelasting. De ‘Finanzausgleich’ nivelleert in belangrijke mate de intergewestelijke verschillen in belastbare basissen (en belastingopbrengsten), verschillen die er duidelijk zijn zoals blijkt uit Tabel 10.

Tabel 10: Gemiddelde belastbare basis per capita (in €): inkomens 2005

Rijk	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
11962,87	12836,88	11103,85	9626,70
divergentie tov het nationaal gemiddelde	+7,31%	-7,18%	-19,53%

Bron: Fod Financiën, eigen berekeningen

In het nieuwe financieringssysteem dient de federale overheid niet langer op te draaien voor het solidariteitsmechanisme tussen de deelgebieden vermits de solidariteit nu horizontaal tussen de deelgebieden wordt georganiseerd. De sinds 2000 toenemende verticale solidariteitsvergoeding verdwijnt, zodat de federale overheid beter gewapend de vergrijzingsproblematiek tegemoet kan treden.

## 5.2 Heractivering door het nieuwe financieringssysteem: een dynamisch perspectief

Het nieuwe orthodoxe federale financieringssysteem kan in belangrijke mate de Gewesten aanzetten tot een echt heractiveringsbeleid. Zoals hieronder wordt aangetoond, is de uitkomst op termijn een win-win situatie voor alle betrokken overheden.

Ons land heeft zich ingeschreven in de Lissabondoelstellingen met betrekking op tewerkstelling en activering van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. De G&G hebben hiertoe een belangrijke bijdrage te leveren. Conform hiermee wordt een convergentiescenario berekend alsof Wallonië en Brussel op kruissnelheid de huidige Vlaamse werkzaamheidsgraad bereiken. De beschikbare belastbare basis in een regio wordt bepaald door de verhouding actieve versus inactieve bevolking. De verhouding actieve/inactieve bevolking is deels demografisch gestuurd (aantal gepensioneerden, grootte bevolking op beroepsactieve leeftijd) maar hangt ook af van de prestaties van de arbeidsmarkt (omvang beroepsbevolking, werkloosheidsgraad). Het soort tewerkstelling (private of publieke sector, dat wegens repercussies naar het pensioen) of het soort werkloosheid heeft eveneens repercussies op de belastbare basissen.

Tabel 11: Gemiddelde netto belastbare inkomens volgens inkomenstype (inkomens 2005, in €)

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië</b>	<b>Brussel</b>	<b>Rijk</b>
Loontrekkenden	20197,7	18260,4	18475,6	19487,2
Werklozen	4165,1	5702,7	6650,6	4988,1
ZIV- uitkeringstrekkers	4842,3	5424,2	5802,7	5110,8
Gepensioneerden	9871,7	10390,2	11179,8	10128,9
Zelfstandigen	18542,1	18097,8	19002,5	18445,3
Totaal	18712,3	17089,7	17273,2	18077,4

Bron: Fod Financiën

Uit Tabel 11 blijkt dat Vlaanderen boven en Wallonië en Brussel onder het Rijksgemiddelde zitten van de belastbare basis per belastingplichtige. Dat heeft alles te maken met de grotere belastbare basis per capita van de loontrekkenden. De belastbare basis per capita van de inactieven ligt daarentegen het laagst in Vlaanderen. Dat heeft verschillende oorzaken. In Wallonië zijn er relatief meer overheidspensioenen. Zo hadden in 2004 21,31% van de gepensioneerden in Wallonië een ambtenarenrustpensioen tegenover 15,51% in Vlaanderen en 14,93% in Brussel (zie Berghman ea., 2007). Van het RVA-budget voor loopbaanonderbreking gaat dan weer verhoudingsgewijs meer naar Vlaanderen dan Wallonië terwijl het omgekeerde geldt voor het budget voor volledige werkloosheid.

We simuleren de budgettaire gevolgen in het nieuwe financieringssysteem wanneer Wallonië en Brussel eenzelfde activiteitsgraad en werkgelegenheidsgraad (werkgelegenheidsgraden werknemers en zelfstandigen) zouden kennen als Vlaanderen. We vertrekken van de bevolking op beroepsactieve leeftijd in elke regio. We veronderstellen vervolgens dat Wallonië en Brussel verhoudingsgewijs dezelfde beroepsbevolking hebben en een werkloosheidsgraad bereiken gelijk aan deze in de Vlaamse regio. Concreet betekent dat 224.096 en 124.442 meer werkenden in respectievelijk Wallonië en Brussel. Dat is een hele stap naar de 500.000 bijkomende werkplaatsen die voor het hele land enkele tijd geleden door representatieve werkgeversorganisaties naar voren werden geschoven. Meer werkenden betekent natuurlijk een hogere belastbare basis (zie Tabel 12). Hierbij veronderstellen we dat de ‘nieuwe’ actieven in Wallonië en Brussel het huidige gemiddelde regionale loon verdienen.

Tabel 12: Gemiddelde belastbare basis per capita (in €): convergentiescenario

<b>Rijk</b>	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië</b>	<b>Brussel</b>
12513,75	12836,88	12147,52	11813,08
divergentie tov het nationaal gemiddelde	+2,58%	-2,93%	-5,60%

Bron: Eigen berekeningen

Het valt op dat de verschillen inzake belastbare basis per capita tussen de Gewesten substantieel verminderen. Het ‘rijke’ Vlaanderen ligt nog slechts 2,5% boven het rijksgemiddelde. De veel geclaimde solidariteit tussen het rijke gewest enerzijds en de arme gewesten anderzijds is dus in hoofdzaak het gevolg van verschillen in werkzaamheidsgraad.

Tabel 13 geeft de budgettaire middelen onder het OFS in geval van een convergentiescenario. Wallonië en Brussel halen nu meer middelen uit de eigen personenbelasting. Vermits Wallonië nog onder het Rijksgemiddelde aan belastingopbrengsten per capita zit, draagt het niet bij in het solidariteitsmechanisme.

Tabel 13: Middelenvoorziening voor de Gewesten (in 1000 €): volgens OFS (op basis van een regionaal tarief van 11,77% in de personenbelasting, een verevening tot op 95% van het Rijksgemiddelde en verrekening voor Gemeenschapsmiddelen in Brussel): convergentiescenario

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië (inclusief Franstalige Gemeenschap)</b>	<b>Brussel</b>
Opbrengst uit personenbelasting	9.180.978	4.879.490	1.416.054
Solidariteit	-8.989	0	8.989
Transfer vanuit BHG	114.003	456.014	-570.017
Totaal	9.285.992	5.335.504	855.026
Huidige BFW	8.836.674	5.233.554	724.979

Bron: Eigen berekeningen

Wallonië, inclusief de Franstalige Gemeenschap, ziet de middelen toenemen met 1,9 % in vergelijking met de huidige BFW, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelfs met 17,9 %. Ook Vlaanderen ziet zijn middelen toenemen met 5,1 %. De precieze percentages worden beïnvloed door de gehanteerde verdeelsleutel tussen de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap voor het aan de Gemeenschappen toegewezen gedeelte van de opbrengsten uit de Brusselse personenbelasting.

In het totaal nemen de belastingontvangsten voor de Gewesten toe met 681,3 miljoen euro. De federale overheid zal zijn belastingontvangsten met een gelijkaardig bedrag zien toenemen. De belastbare basis van de beroepsbevolking (werkenden, zelfstandigen en werklozen) is toegenomen met 6.395.315.911 euro, die van de werklozen is gedaald met 604.738.329 euro (wat in de kering een stijging geeft van 5.790.577.582 euro).

Daarnaast zorgen de hogere werkzaamheidsgraden ook voor minder uitgaven in de werkloosheid en extra socialezekerheidsbijdragen<sup>36</sup>. Tabel 14 geeft een voorzichtige raming van de bijkomende socialezekerheidsbijdragen.

Tabel 14: uitbreiding belastbare basissen en additionele opbrengsten voor sociale zekerheid

	Wallonië	Brussel
Gemiddelde toename netto belastbare basis werkenden	18238 €	18549 €
Gemiddelde toename bruto belastbare basis werkenden	20340 €	20660 €
Per capita opbrengsten werknemersbijdragen	1618 €	1666 €
Per capita opbrengsten werkgeversbijdragen	3178 €	3298 €
Totaal bijkomende socialezekerheidsbijdragen	1.074.890.710 €	207.351.704 €

Bron: eigen berekeningen

Bij het berekenen van de opbrengsten werknemersbijdragen is rekening gehouden met de (in 2005) maximale werkbonus van 1440 €. Voor de werkgeversbijdragen is de structurele vermindering van 400€ per kwartaal verrekend alsook de maximale doelgroepenvermindering van 400€ en 1000€ per kwartaal (met de veronderstelling dat 50% geniet van een doelgroepenvermindering van 400€ en 50% van doelgroepenvermindering van 1000€). De meeropbrengsten voor de sociale zekerheid, die voorzichtig zijn ingeschat, vertegenwoordigen 2,6% van de in 2005 geïnde socialezekerheidsbijdragen ten bedrage van 49,194 miljoen euro.

Een variant op vorig scenario veronderstelt ook in Vlaanderen een sterkere activering. Concreet veronderstellen we dat de werkloosheidsgraad er met 5 procentpunten terugvalt (van 17,6 % naar 12,6%, op basis van fiscale statistieken en inclusief de oudere werklozen en bruggepensioneerden). Het gevolg is dat ook in Vlaanderen de per capita belastbare basis toeneemt:

Tabel 15: Gemiddelde belastbare basis per capita (in €)

Rijk	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
12773,93	13286,78	12147,52	11813,08
divergentie tov het nationaal gemiddelde	+4,01 %	-4,90 %	-7,52 %

Bron: Eigen berekeningen

<sup>36</sup> Bemerk dat het Planbureau de (jaarlijkse) budgettaire winst voor Entiteit I raamt op 25682 euro in prijzen van 2002 wanneer een werkloze werk vindt.

Tabel 16 toont de effecten op de middelenvoorziening voor de Gewesten. In dit scenario is de solidariteitsbijdragen vanuit Vlaanderen weer gestegen en is die vanuit Wallonië bijna tot nul teruggevallen. Wallonië inclusief de Franstalige Gemeenschap ziet in vergelijking met de huidige BFW de middelen toenemen met 2,1 %, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelfs met 20,4 %. Ook Vlaanderen ziet zijn middelen toenemen met 9,3 %.

Tabel 16: Middelenvoorziening voor de Gewesten (in 1000 €): volgens OFS  
(op basis van een regionaal tarief van 11,77% in de personenbelasting, een verevening tot op 95% van het Rijksgemiddelde en verrekening voor Gemeenschapsmiddelen in Brussel)

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië (inclusief Franstalige Gemeenschap)</b>	<b>Brussel</b>
Opbrengst uit personenbelasting	9.502.751	4.879.490	1.416.054
Solidariteit	-38.617	0	38.617
Transfer vanuit BHG	116.374	465.495	-581.868
Totaal	9.580.508	5.344.985	872.803
Huidige BFW	8.836.674	5.233.554	724.979

Bron: Eigen berekeningen

### 5.3 OFS toegepast op jaar 2005

Tabel 17 geeft de budgettaire gevolgen van het OFS voor het jaar 2005. Brussel bijvoorbeeld krijgt nu 1,154 miljard euro uit eigen personenbelasting en 208,3 miljoen euro als solidariteitsbijdrage. Van die opbrengsten staat Brussel 40% af aan de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap. De Vlaamse en Franstalige Gemeenschap krijgen hiervan respectievelijk 20 % en 80 %. In vergelijking met de huidige BFW winnen Vlaanderen en Brussel, en levert Wallonië in (zie Tabel 18).

Tabel 17: Middelenvoorziening voor de Gewesten, 2005 (in 1000 €): volgens OFS  
(op basis van een regionaal tarief van 11,77% in de personenbelasting, een verevening tot op 95% van het Rijksgemiddelde en verrekening voor Gemeenschapsmiddelen in Brussel)

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië (inclusief Franstalige Gemeenschap)</b>	<b>Brussel</b>
Opbrengst uit personenbelasting	9.180.978	4.460.260	1.153.969
Solidariteit	-313.130	104.790	208.340
Transfer vanuit BHG	108.985	435.939	-544.923
Totaal	8.976.833	5.000.989	817.385

Bron: Eigen berekeningen



Tabel 18: Middelenvoorziening voor de Gewesten, 2005 (in 1000 €): BFW versus OFS

	<b>Vlaanderen</b>	<b>Wallonië</b>	<b>Brussel</b>	<b>Rijk</b>
Huidige BFW	8.836.674	5.233.554	724.979	14.795.207
Alternatief OFS	8.976.833	5.000.989	817.385	14.795.207
Verschil	140.159	-232.565	92.406	0

Bron: Eigen berekeningen

#### 5.4 Samenvatting resultaten

Het nieuwe financieringsmechanisme waarbij federale dotaties worden vervangen door eigen personenbelastingen zorgt voor een win-win op lange termijn voor de Gewesten en elimineert ook de middelenparadox. Daarvoor hebben we drie scenario's vergeleken. Tabel 19 geeft de resultaten voor het jaar 2005 in termen van per capita middelen.

Tabel 19: Budgettaire middelen per capita: vergelijking van diverse scenario's met huidige toestand

Middelen per capita (in €) op basis van	VGewest	WGewest	BHGewest	VGem	FGem	VGem (inclusief BTW dotatie)	FGem (inclusief BTW dotatie)
OFS met werkzaamheidsgraad BHG en WGewest = VGewest	907,99	859,83 (931,48)	844,24	603,95	581,26 (522,37)	1697,61	1674,92 (1616,03)
OFS met huidige werkzaamheidsgraad	877,88	804,42 (871,46)	807,07	583,72	546,05 (490,95)	1677,38	1639,71 (1584,61)
Huidige regeling (BFW)	836,33	929,89	715,83	601,55	499,06	1641,36	1674,14
Eigen gewestelijke belastingen	559,30	505,65	955,27				

Bron: Eigen berekeningen

Bij de berekeningen is 40% van de ontvangsten van de gewestelijke personenbelasting toegewezen aan de Gemeenschap. Voor Vlaanderen is die boekhoudkundige opsplitsing tussen gemeenschaps- en gewestmiddelen fictief. Maar om op termijn een win-win voor het Waals Gewest te realiseren, mag bij de interne verdeling bijvoorbeeld slechts 35% van de gewestelijke belastingopbrengsten in Wallonië naar de Franstalige Gemeenschap worden getransfereerd (resultaten tussen haakjes in tabel). Voor de Franstalige Gemeenschap zal nog een specifieke transitieregeling moeten worden uitgewerkt wanneer de BTW dotatie gelijk per capita wordt verdeeld. Logischer is evenwel de BTW dotatie te

verdelen volgens het relatief aandeel min 18-jarigen (of 6-17-jarigen). Dat voorkomt een transitierегeling zoals blijkt uit de resultaten van Tabel 19bis.

Tabel 19bis: Budgettaire middelen per capita: vergelijking van diverse scenario's met huidige toestand

Middelen per capita (in €) op basis van	VGewest	WGewest	BHGewest	VGem	FGem	VGem (inclusief BTW dotatie)	FGem (inclusief BTW dotatie)
OFS met werkzaamheidsgraad BHG en WGewest = VGewest	907,99	859,83 (931,48)	844,24	603,95	581,26 (522,37)	1656,84	1735,57 (1677,67)
OFS met huidige werkzaamheidsgraad	877,88	804,42 (871,46)	807,07	583,72	546,05 (490,95)	1635,62	1701,36 (1646,25)
Huidige regeling (BFW)	836,33	929,89	715,83	601,55	499,06	1641,36	1674,14
Eigen gewestelijke belastingen	559,30	505,65	955,27				

Bron: Eigen berekeningen

Voor een volledig inzicht zijn ook nog de beschikbare middelen per capita opgenomen die voortspruiten uit de bestaande eigen gewestbelastingen. Vooral voor BHG scheelt dit meer dan een slok op de borrel. Het zogenaamde financieel armlastig BHG komt alles bij elkaar toch niet zo slecht aan zijn trekken. Verder blijkt de solidariteit tussen het 'rijke' Vlaanderen en het 'arme' Waalse en Brusselse Hoofdsedelijke Gewest vooral een solidariteit te zijn tussen de hogere werkzaamheidsgraad in Vlaanderen en de lage werkzaamheidsgraad in de twee andere gewesten.

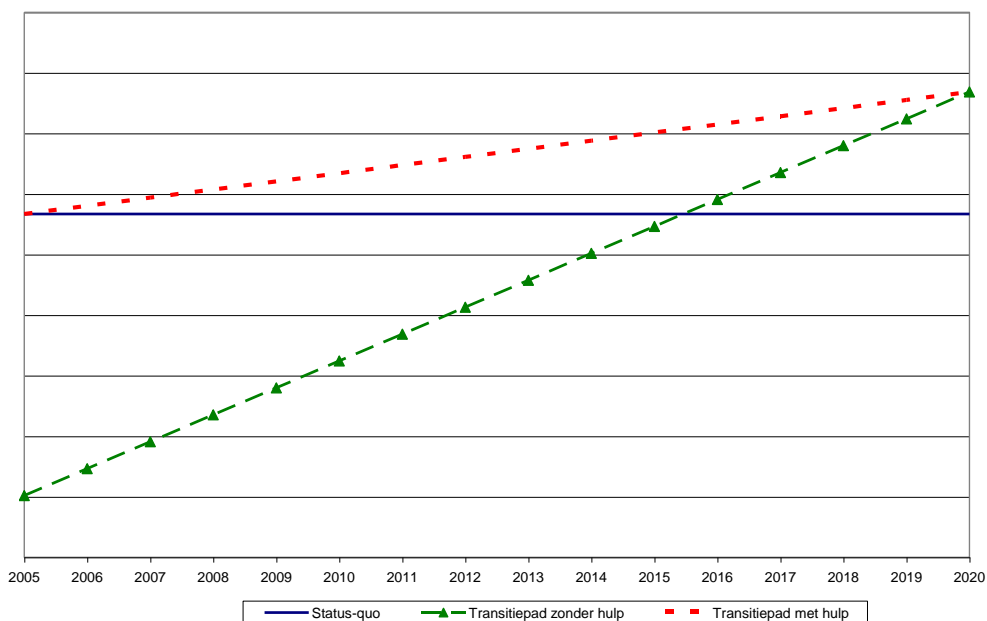
Natuurlijk wordt dergelijk scenario niet van vandaag op morgen bereikt. Dat is slechts het geval op kruissnelheid. Inmiddels kan er naar het voorbeeld van de periode 1988-1999 een overgangsscenario worden uitgetekend om naar het einddoel te werken.

Tijdelijke extra solidariteit vanuit Vlaanderen moet voor Wallonië een winst ten opzichte van de status-quo helpen bewerkstelligen. Figuur 7 schetst zo een mogelijk transitiemechanisme voor Wallonië. Op korte termijn houdt het nieuwe financieringssysteem (OFS) een budgettaire aderlating in. Ten opzichte van de huidige situatie, de status-quo, gaat Wallonië er in het OFS budgettair immers op achteruit. Via bijkomende transfers zou Wallonië in de transitieperiode op het budgettair pad richting convergentiescenario worden gebracht. Die extra solidariteit zou kunnen worden

gekoppeld aan het behalen van een aantal doelstellingen inzake bijvoorbeeld de afbouw van de niet-werkzaamheidsgraad<sup>37</sup>.

Bemerk dat er in Figuur 7 geen rekening wordt gehouden met eventuele productiviteitswinsten. De uitbreiding van de belastbare basis is uitsluitend op conto van meer mensen aan het werk.

Figuur 7: Een win-win op korte termijn: budgettaire middelen voor Wallonië



## 6. BESLUIT

De komende decennia staat de federale overheid voor budgettaire verplichtingen waarvan vandaag vaststaat dat zij die, zonder een ingrijpende hervorming van de BFW en/of een substantiële verhoging van de fiscale en parafiscale druk, niet zal kunnen honoreren. Dat laatste is evenwel geen optie willen we onze concurrentiepositie en hogere werkzaamheidsgraden niet in het gedrang brengen. Meer fiscale responsabilisering van de Gemeenschappen en Gewesten moet zorgen voor een bijkomende reddingsboei voor de financiën van Entiteit I (en de interpersoonlijke solidariteit) in een vergrijzende samenleving. Belangrijk is dat het nieuwe financieringssysteem zorgt voor een win-win situatie voor alle betrokken partijen, met een duidelijke illustratie van de sleutel tot dit succes. In de huidige BFW worden Wallonië en Brussel niet beloond voor een activiteitenbevorderend beleid, maar zelfs gesanctioneerd in de vorm van teruglopende

<sup>37</sup> Dat is de verhouding van de bevolking op beroepsactieve leeftijd minus het aantal werkenden ten opzichte van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. Die maatstaf zou toelaten rekening te houden met werkwillige niet-werkzoekenden alsook eventueel het vermijden van allerlei nepstatuten in de werkloosheid.

verticale solidariteit. Iets dergelijks gebeurt niet langer in het nieuwe orthodoxe financieringssysteem.

Natuurlijk wordt dergelijk scenario niet van vandaag op morgen bereikt, en is dat slechts het geval op kruissnelheid. Inmiddels kan er naar het voorbeeld van de periode 1988-1999 een overgangsscenario worden uitgetekend om naar het einddoel te werken. Dat overgangsscenario moet een win-win op korte termijn voor alle Gewesten inhouden.

## Bibliografie

Algoed, K. & Heremans, D. & Peeters, T. (2007), *Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming*, Leuven Economisch Standpunten, n° 115

Algoed, K. & de Callataÿ, E. (2008), *Belgische overheidsfinanciën: de opmars van het niet-klassieke lenen*, Kwartaalschrift voor Economie, nummer 1 maart 2008

Algoed, K. & Heremans, D. (2008), *De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming van 2001: feiten en cijfers*, working paper Steunpunt Fiscaliteit en Begroting ([http://www.steunpuntfb.be/publicaties/A2\\_bijz\\_financieringswet\\_feb\\_08.PDF](http://www.steunpuntfb.be/publicaties/A2_bijz_financieringswet_feb_08.PDF))

Algoed, K. & Heremans, D. (2008), *The incentive effects of the Belgian Financial Arrangements For The Regions*, working paper Steunpunt Fiscaliteit en Begroting ([http://www.steunpuntfb.be/publicaties/A2\\_incentives\\_feb\\_08.PDF](http://www.steunpuntfb.be/publicaties/A2_incentives_feb_08.PDF))

Stevens, E., De Winne, S. & Sels, L. 2007, *Europa regionaal. Arbeidsmarktprestaties in een comparatief perspectief*, Steunpunt WSE rapport 2007